Universiteit Leiden
The Netherlands

Versterking verantwoordingsketen: een wetenschappelijk onderzoek naar de versterking van de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving

Koster, H.; Groot, C. de; Verdoes, T.L.M.; Lycklama à Nijeholt, M.P.; Nijland, J.; Jansen, A.C.; ... ; Rijsenbilt, J.A.

Citation
Koster, H., Groot, C. de, Verdoes, T. L. M., Lycklama à Nijeholt, M. P., Nijland, J., Jansen, A. C., ... Rijsenbilt, J. A. (2024). *Versterking verantwoordingsketen: een wetenschappelijk onderzoek naar de versterking van de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving*. Den Haag: Boom Juridisch. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/4150139

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/4150139

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Versterking verantwoordingsketen

Versterking verantwoordingsketen

Een wetenschappelijk onderzoek naar de versterking van de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving

In opdracht van het Ministerie van Financiën

Universiteit Leiden

Prof. mr. H. Koster
Mr. dr. C. de Groot
Dr. T.L.M Verdoes
Dr. M.P. Lycklama à Nijeholt
Mr. dr. J. Nijland
Mr. A.C. Jansen
Dr. N. Strohmaier
Dr. J.A. Rijsenbilt

Rapport aan het Ministerie van Financiën uitgebracht door:
Afdeling Ondernemingsrecht
Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Leiden, 6 april 2021

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2023 Ministerie van Financiën. Auteursrecht behouden. Voor deze publicatie is een licentie verleend aan de Universiteit Leiden | Boom (Den Haag)

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-872-9
ISBN 978-94-0011-362-6 (e-book)
NUR 827

www.boom.nl
www.boom.nl/juridisch

Inhoudsopgave

Voorwoord **xi**

Samenvatting **xiii**

Lijst met afkortingen **xix**

1 Inleiding **1**
1.1 Commissie toekomst accountancysector 1
1.1.1 Het rapport van de Commissie toekomst accountancy-sector 1
1.1.2 'Het gaat niet alleen om accountants' 2
1.2 Onderzoeksvragen en deelvragen 3
1.3 Methodologie 4
1.3.1 Multidisciplinaire benadering 5
1.3.2 (Juridisch-)theoretische methodologie 5
1.3.3 Kwalitatief onderzoek (empirische methodologie I) 5
1.3.4 Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II) 7
1.4 Indeling onderzoek 9
1.4.1 Deel I: Intern 9
1.4.2 Deel II: Extern 10
1.4.3 Deel III: Conclusie en aanbeveling 11

Deel I INTERN

2 Risicobeheersings- en controlesystemen **15**
2.1 Inleiding 15
2.2 Risicobeheersings- en controlesystemen en de relatie met een *in control* verklaring 16
2.3 Over de verwachtingskloof: In hoeverre kan een entiteit *in control* zijn? 26
2.4 Rechtsvergelijkende beschouwingen: Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk 36
2.4.1 Inleiding 36
2.4.2 Verenigde Staten: Sarbanes Oxley Act 37

2.4.3 *In control* verklaring in het Verenigd Koninkrijk – Een enquête onder belanghebbenden 57
2.4.4 Tussenconclusie 61
2.5 Naar een verantwoorde invoering van de Verklaring omtrent Risicobeheersing in Nederland: onderbouwing en analyse 66
2.6 Interviews 71
2.7 Survey 73
2.8 De voorgestelde interventie 84
2.9 Samenvatting 89

3 Governance 91
3.1 Inleiding 91
3.2 Het wettelijke governancekader voor de jaarverslaggeving en de accountantscontrole 92
3.3 Nederlandse Corporate Governance Code en de jaarverslaggeving en de accountantscontrole 100
3.4 Sectorale governancecodes en de jaarverslaggeving en de accountantscontrole 108
3.5 Interne governance: twee hoofdrolspelers 111
3.5.1 Interne auditfunctie 113
3.5.2 Auditcommissie 116
3.6 Interviews 117
3.7 Survey 118
3.8 De voorgestelde interventies 123
3.8.1 Governance-interventie 1 123
3.8.2 Governance-interventie 2 125
3.8.3 Governance-interventie 3 125
3.8.4 Governance-interventie 4 126
3.8.5 Governance-interventie 5 127
3.8.6 Governance-interventie 6 128
3.8.7 Samenvatting 130

4 Gedrag & cultuur 133
4.1 Inleiding 133
4.2 Gedrag & cultuur gedefinieerd 135
4.2.1 Wat is gedrag? 135
4.2.2 Wat is cultuur? 135
4.2.3 Gedrag & cultuur uitgelegd met behulp van de ijsberg 138
4.2.4 Het wederzijds determinisme 139

	4.2.5	Samenvatting	139
4.3	Gedrag & cultuur in de context van het onderzoek naar ketenverantwoordelijkheid		140
	4.3.1	Het belang van de toon aan de top en controle daarop	140
	4.3.2	Momenteel beperkte aandacht bestuur voor cultuur	141
	4.3.3	Aandacht voor een goede ondernemingscultuur voorkomt fraude en verbetert de interne beheersing	142
	4.3.4	De interne auditfunctie, de raad van commissarissen en de auditcommissie moeten hun rol pakken bij de beoordeling van de bedrijfscultuur	144
	4.3.5	Verantwoordelijkheid nemen voor cultuur door het topmanagement is belangrijk	147
	4.3.6	Samenvatting	148
4.4	Aanbevelingen uit de literatuur en de praktijk op het gebied van gedrag & cultuur		148
	4.4.1	Aanbevelingen op het gebied van gedrag & cultuur verwoord door de Monitoring Commissie Accountancy	148
	4.4.2	Aanbeveling op het gebied van gedrag & cultuur blijkend uit de Sarbanes Oxley Act	149
	4.4.3	Aanbeveling op het gebied van gedrag & cultuur blijkend uit de klokkenluidersregeling	149
	4.4.4	Interventies op het gebied van interne beheersing vanuit het COSO-model	150
	4.4.5	Aanbevelingen op het gebied van *soft control* vanuit het COSO-model	151
	4.4.6	Samenvatting	153
4.5	Interviews		154
	4.5.1	Algemeen	154
	4.5.2	Cultuurraamwerk	154
	4.5.3	Rol bestuur	155
	4.5.4	Rol interne auditfunctie	155
	4.5.5	Rol en samenstelling RvC	155
	4.5.6	Rol van de accountant	156
	4.5.7	Klokkenluidersregeling	156
	4.5.8	Samenvatting	157
4.6	Survey		158
	4.6.1	Inleiding	158
	4.6.2	Surveyvragen en -antwoorden	158
	4.6.3	Samenvatting	172

4.7 De voorgestelde interventies 174
4.7.1 Gedrag & cultuur-interventie 1 174
4.7.2 Gedrag & cultuur-interventie 2 175
4.7.3 Gedrag & cultuur-interventie 3 178
4.7.4 Gedrag & cultuur-interventie 4 179
4.7.5 Gedrag & cultuur-interventie 5 180
4.7.6 Samenvatting 181

Deel II EXTERN

5 Communicatie 185
5.1 Inleiding 185
5.2 De opdrachtverlening aan de accountant en de vaststelling van de jaarrekening 186
5.3 De aandeelhouders(vergadering): informatie en communicatie 189
5.4 Interviews 198
5.5 Survey 199
5.6 De voorgestelde interventies 209
5.7 Samenvatting 214

Deel III CONCLUSIE EN INTERVENTIES

6 De voorgestelde interventies 217

Literatuurlijst **227**

Bijlage I: Resultaten interviews **245**

Bijlage II: Nationale cultuur **269**

Bijlage III: *Upper Echelon Theory* van Hambrick & Mason **273**

(1984) Bijlage IV: Soft controls gedefinieerd **275**

Bijlage V: Typerende modellen conform aanbeveling 21 van de Monitoring Commissie Accountancy **277**

Bijlage VI: Levers of Control model van Simon **281**

Bijlage VII: Personen die hebben meegewerkt aan het onderzoeksrapport **285**

Voorwoord

In september 2020 verleende het ministerie van Financiën aan de Afdeling Ondernemingsrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, de opdracht om een wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de versterking van de verantwoording van gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving. Het onderzoek spitst zich toe op een tweetal vragen, die vanuit juridisch, bedrijfseconomisch en gedragswetenschappelijk perspectief zijn benaderd. Ten eerste betreft het de vraag op welke wijze de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd kan worden. De tweede vraag ziet erop hoe de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant plaatsvindt, kan worden verbeterd.

Het onderhavige rapport bevat de uitwerking van dit onderzoek. Het rapport bevat een aantal voorstellen voor interventies ter verbetering van de ketenverantwoordelijkheid omtrent de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole en de externe communicatie daarover. Een belangrijke voorgestelde interventie is de Verklaring omtrent Risicobeheersing. Goed functionerende interne risicobeheersings- en controlesystemen zijn cruciaal voor goed ondernemingsbestuur. Tijdens de totstandkoming van dit rapport werd duidelijk dat er op dit terrein nog wel wat verbeterd kan worden. De gedachte is dat door het voorschrijven van een dergelijke verklaring de kwaliteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen verbetert en daardoor ook de kwaliteit van de accountantscontrole. Daarnaast worden ook op het terrein van governance en gedrag & cultuur een aantal interventies voorgesteld die kunnen bijdragen aan versterking van de verantwoordingsketen. Voorts worden op het terrein van de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant plaatsvindt, enkele interventies voorgesteld die deze communicatie kunnen verbeteren.

Alle interventies zijn er uiteindelijk op gericht om de gecontroleerde entiteit te stimuleren om professioneel te handelen op het terrein van risicobeheersing, governance, gedrag & cultuur en communicatie, opdat de accountant zijn werk beter kan uitvoeren en de kwaliteit van zijn controle wordt verhoogd. De voorgestelde interventies zijn tot stand gekomen

na zorgvuldige, onafhankelijke afweging en intensieve consultatie van alle betrokken partijen. Binnen de bestaande juridische grenzen en de eisen van proportionaliteit zijn deze interventies naar het oordeel van de onderzoekers passend en adequaat. Het is en blijft echter een illusie om te denken dat deze maatregelen alle problemen in de toekomst weg zullen nemen. Daarvoor is de verantwoordingsketen te complex. Incidenten zullen zich altijd blijven voordoen. Uiteindelijk gaat het allemaal over professionaliteit. Die valt niet af te dwingen. Wel kan men die stimuleren en het vrijblijvende karakter ervan wegnemen door de verwachtingen op dit terrein nog meer te benadrukken, toe te lichten en te verankeren. De doeltreffendheid van de accountantscontrole en de betrouwbaarheid van de jaarverslaggeving zijn uiteindelijk de uitkomsten van een complex proces waarbij alle partijen in de keten hun verantwoordelijkheid moeten nemen en in een open dialoog daarop ook kunnen worden aangesproken.

Harold Koster
6 april 2021

Samenvatting

De Commissie toekomst accountancysector heeft op 17 januari 2020 haar eindrapport uitgebracht. In dit rapport, *Vertrouwen op controle*, bespreekt de commissie een aantal maatregelen 'die de kwaliteit van de wettelijke controles door accountants kunnen verbeteren'.[1] In de kabinetsreactie van 20 maart 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën geantwoord dat zowel de aanbeveling van deze commissie om te onderzoeken of het beter tot uitdrukking brengen van de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit een kwaliteitverhogend effect kan hebben, als de aanbeveling om te onderzoeken hoe de communicatie tussen de Raad van Commissarissen (*'RvC'*) en de aandeelhouders op het gebied van de wettelijke controle versterkt kan worden, worden overgenomen.

Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Financiën de Afdeling Ondernemingsrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, de opdracht gegeven vervolgonderzoek te doen, waarbij de volgende twee onderzoeksvragen centraal staan:

1. Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden?
2. Hoe kan de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden, worden verbeterd?

De deelvragen die daarbij beantwoord dienen te worden, zijn:

1. Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?
2. Welke interventies zijn er om opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?
3. Welke interventies zijn er om de dialoog tussen de raad van bestuur (*'het bestuur'*), RvC en aandeelhouders te versterken voor zover het om de aansturing van een accountant gaat?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?

1 Commissie toekomst accountancysector 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33977, nr. 28, Voorwoord, p. 5.

5. Welke interventie of interventies zouden alleen of gezamenlijk het grootste effect hebben op de doeltreffendheid van de accountantscontrole?

Het onderliggende onderzoeksrapport geeft antwoord op deze onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen.

Dit rapport bestaat uit drie delen. Deel I bestaat uit een drietal hoofdstukken. Het eerste inhoudelijke hoofdstuk van Deel I, Hoofdstuk 2, onderzoekt de mogelijkheid van het invoeren van een zogeheten *in control* verklaring en ziet op de vraag 'welke interventies er zijn om opzet en werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten'. In dit kader is een rechtsvergelijkende analyse uitgevoerd, waarbij is gekeken naar de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Een belangrijke vraag hierbij is in hoeverre ondernemingen *in control* kunnen zijn. De complexiteit en de beperkingen van het afgeven en attesteren van een *in control* verklaring worden nader onderzocht. Uit de analyse komt naar voren dat, als gevolg van deze beperkingen, door het hanteren van de gebruikelijke naam *in control* verklaring een nieuwe verwachtingskloof kan ontstaan. Mede in het licht hiervan stellen wij voor deze verklaring te duiden als een 'Verklaring omtrent Risicobeheersing'.

Het tweede inhoudelijke hoofdstuk van Deel I, Hoofdstuk 3, behandelt de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole en ziet derhalve met name op de eerste deelvraag van dit onderzoek, te weten de vraag 'Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?'. Bij de analyse van de relevante governanceprocessen en -structuren wordt onderzocht of verbeteringen van het huidige interne governancesysteem mogelijk zijn.

Het laatste hoofdstuk van Deel I, Hoofstuk 4, ziet op de rol van gedrag & cultuur bij de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen alsmede op de invloed van gedrag & cultuur op de interne governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Bewuste aandacht voor gedrag & cultuur in de organisatie en daaraan invulling geven is belangrijk. Immers, gedrag & cultuur bepalen de invulling van de governance en de interne beheersingsomgeving. Dit hoofdstuk gaat daarom in op het belang van de rol van gedrag & cultuur bij het verbeteren van de effectiviteit van de interne governance en beheersingsomgeving en beschrijft een aantal interventies.

Deel II van dit onderzoeksrapport bestaat uit één hoofdstuk, Hoofdstuk 5, en behelst de beantwoording van de vraag welke interventies de dialoog tussen het bestuur, de RvC en de algemene vergadering (*'AV'*) kunnen versterken in het kader van de aansturing van de

accountant. Teneinde deze vraag te beantwoorden worden in dit hoofdstuk mogelijke interventies onderzocht om de dialoog tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) te versterken over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De focus ligt daarbij op aandeelhouders.

In het laatste hoofdstuk in Deel III van dit onderzoeksrapport, Hoofdstuk 5, worden de voorgestelde interventies samengevat en worden aan de hand daarvan de hoofd- en deelvragen beantwoord.

Naar aanleiding van ons onderzoek worden de volgende interventies voorgesteld:

RISICOBEHEERSINGS- EN CONTROLESYSTEEMINTERVENTIE

INTERVENTIE 1: INVOERING VERKLARING OMTRENT RISICOBEHEERSING
Wij bevelen aan dat het bestuur dient te verklaren of en in hoeverre de entiteit beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een Verklaring omtrent Risicobeheersing. Deze verklaring dient wettelijk verankerd te worden in Boek 2 BW.

De verklaring kan beschikbaar zijn i) als specifiek onderdeel van of als bijlage bij het bestuursverslag, of ii) langs elektronische weg waardoor de verklaring rechtstreeks en permanent toegankelijk is, mits de gecontroleerde entiteit in het bestuursverslag vermeldt waar de verklaring voor het publiek elektronisch beschikbaar is.

De Verklaring omtrent Risicobeheersing zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW. Na enkele jaren kan dit worden geëvalueerd.

Wij bevelen voorts aan om een normenkader op te stellen. Er dient een commissie te worden aangesteld om dit normenkader nader in te vullen. Deze commissie zou een vertegenwoordiging kunnen behelzen van de verschillende betrokken stakeholders.

De accountant kan over de Verklaring omtrent Risicobeheersing een beoordelingsverklaring (NV COS 3000) afgeven. Daartoe dient voor accountants een normenkader te worden ontwikkeld en te worden vastgelegd.

Ten slotte bevelen wij aan om voor de invoering van de regeling voor een Verklaring omtrent Risicobeheersing een overgangsregeling van twee jaar aan te houden.

GOVERNANCE-INTERVENTIES

INTERVENTIE 1: OPNAME IN NCGC: RECHTSTREEKSE RAPPORTAGE VAN INTERNE AUDITFUNCTIE AAN CEO
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie rechtstreeks rapporteert aan de CEO.

GOVERNANCE-INTERVENTIES

INTERVENTIE 2: OPNAME IN NCGC: INTERNE AUDITFUNCTIE MELDT SIGNALEN VAN (VERMOEDENS VAN) MATERIËLE MISSTANDEN AAN DE VOORZITTER VAN DE AUDITCOMMISSIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming ook onverwijld deelt met de voorzitter van de auditcommissie.

INTERVENTIE 3: OPNAME IN NCGC: WAARBORGING VAN DE INTERNE AUDITFUNCTIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat indien de interne auditfunctie en de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie niet zijn gescheiden maar (deels) in één functie samenvallen waardoor de interne auditfunctie tevens taken van de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie uitoefent, de auditcommissie jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en assurance laat geven dat de risico's correct zijn geëvalueerd en/of de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

INTERVENTIE 4: OPNAME IN NCGC: WERKPLAN INTERNE AUDITFUNCTIE WORDT OPGESTELD IN OVERLEG MET AUDITCOMMISSIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat het werkplan van de interne auditfunctie in overleg met de auditcommissie wordt opgesteld.

INTERVENTIE 5: OPNAME IN NCGC: BEOORDELING EN VERSLAG WERKZAAMHEDEN EN EFFECTIVITEIT INTERNE AUDITFUNCTIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de auditcommissie jaarlijks de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt of door een onafhankelijke derde partij laat beoordelen, en dat de auditcommissie daartoe van de interne auditfunctie een verslag verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie.

INTERVENTIE 6: OPSTELLEN CODE VOOR NIET-BEURSGENOTEERDE ENTITEITEN
Aanbevolen wordt dat de in aanmerking komende schragende partijen[2] een corporate governancecode doen opstellen die, zoals de NCGC dat doet voor beursgenoteerde vennootschappen, principes en *best practice* bepalingen formuleert voor bepaalde gecontroleerde entiteiten die niet beursgenoteerd zijn.

GEDRAG & CULTUUR-INTERVENTIES

INTERVENTIE 1: VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE ORGANISATIECULTUUR BIJ HET BESTUUR EN OPGENOMEN IN DE NCGC
Wij bevelen aan dat in de NCGC de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur wordt neergelegd.

2 De CGC is een instrument van zelfregulering van marktpartijen, de zogenaamde schragende partijen. De schragende partijen van de Code zijn: Eumedion, Euronext, FNV, CNV, Vereniging van Effecten Bezitters (VEB), de Vereniging van Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO) en VNO-NCW.

GEDRAG & CULTUUR-INTERVENTIES

INTERVENTIE 2: EVALUATIE EN RAPPORTAGE VAN KETEN EN GEDRAG & CULTUUR
2a. Zelfevaluatie verantwoordelijken in de keten
Wij bevelen aan dat jaarlijks of tweejaarlijks een zelfevaluatie van de verantwoordelijken in de keten plaatsvindt over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur onder begeleiding van een externe deskundige op het terrein van gedrag & cultuur.

2b. Voorbeeldgedrag/toon aan de top meten en evalueren
Aanbevolen wordt dat de interne auditfunctie de toon aan de top in de organisatie evalueert en beoordeelt, of dat laat doen, door nadrukkelijk aandacht te besteden aan factoren als integriteit, diversiteit en bespreekbaarheid en aan andere, de toon aan de top bepalende factoren zoals interne tegenspraak.

2c. Aandacht voor gedrag & cultuur in het bestuursverslag en het verslag van de RvC
Aanbevolen wordt dat het bestuur en de RvC in het bestuursverslag respectievelijk het verslag van de RvC nadrukkelijk aandacht besteden aan gedrag & cultuur.

Deze drie interventies kunnen worden opgenomen in de NCGC.

INTERVENTIE 3: MINIMAAL ÉÉN LID MET KENNIS OP HET TERREIN VAN GEDRAG & CULTUUR IN DE AUDITCOMMISSIE (of in ieder geval in de RvC)
Wij bevelen aan dat minimaal één lid van de RvC (auditcommissie) kennis moet hebben op het terrein van gedrag & cultuur. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

INTERVENTIE 4: KLOKKENLUIDERSREGELING
Wij bevelen aan vervolgonderzoek te laten verrichten naar een beloningsregeling voor klokkenluiders.

INTERVENTIE 5: EXPLICIETE VERKLARING VAN HET BESTUUR OVER DE CORRECTHEID EN VOLLEDIGHEID VAN DE INFORMATIE DIE AAN DE EXTERNE ACCOUNTANT WORDT VERSTREKT
Aanbevolen wordt dat het bestuur een verklaring moet afleggen dat de informatie die de entiteit verstrekt heeft aan de externe accountant volledig en correct is. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

COMMUNICATIE-INTERVENTIES

INTERVENTIE 1: TOELICHTING OP SELECTIE, OPDRACHTVERLENING, WERKZAAMHEDEN, FUNCTIONEREN EN BEVINDINGEN CONTROLEREND ACCOUNT VOORAFGAAND AAN EN TIJDENS ALGEMENE VERGADERING
Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) in de oproeping voor een AV en tijdens de AV een toelichting op de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant.

Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW.

COMMUNICATIE-INTERVENTIES

INTERVENTIE 2: GELEGENHEID VOOR LEDEN ALGEMENE VERGADERING TOT HET STELLEN VAN VRAGEN OVER SELECTIE, OPDRACHTVERLENING, WERKZAAMHEDEN, FUNCTIONEREN EN BEVINDINGEN VAN DE CONTROLEREND ACCOUNTANT
Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) aan de aandeelhouders of leden in de periode vanaf de bijeenroeping van een AV tot de AV de mogelijkheid vragen te stellen aan het bestuur en de RvC over de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant. Beantwoording door het bestuur en de RvC van die vragen vindt plaats tijdens de AV.

Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 397 leden 1 en 2 BW.

Lijst met afkortingen

AAA	American Accounting Association
ACFE	Association of Internal Fraud Examiners
AFM	Stichting Autoriteit Financiële Markten
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants
AV	Algemene vergadering
Bestuur	Raad van bestuur en andere besturen van vennootschappen
BV	Besloten vennootschap
BW	Burgerlijk Wetboek
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commissions
COSO-model	Het managementmodel van het COSO
CTA	Commissie toekomst accountancysector
Geïnterviewden	Experts, relevante belangenorganisaties, accountants en ketenvertegenwoordigers
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board
IAD	Interne accountantsdienst
ICFR	Internal Control over Financial Reporting
IIA	Institute of Internal Auditors
MCA	Monitoring Commissie Accountancy
MCCG	Monitoring Commissie Corporate Governance
mkb	Midden- en kleinbedrijf
MvF	Ministerie van Financiën
MvT	Memorie van Toelichting
NBA	Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NCGC	Nederlandse Corporate Governance Code
NV	Naamloze vennootschap
NV COS	Nadere voorschriften controle- en overige standaarden
OOB	Organisatie van openbaar belang
PCAOB	Public Company Accounting Oversight Board
RvA	Raad van Advies

RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
SEC	Securities and Exchange Commission
SOX	Sarbanes-Oxley Act
Stramien	Het Stramien voor de opstelling en vormgeving van jaarrekeningen
VEB	Vereniging van Effectenbezitters
VOR	Verklaring omtrent Risicobeheersing
Wta	Wet toezicht accountantsorganisaties

1 Inleiding

1.1 Commissie toekomst accountancysector

1.1.1 Het rapport van de Commissie toekomst accountancysector

De minister van Financiën (*'MvF'*) en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben bij regeling van 18 december 2018 de Commissie toekomst accountancysector (*'CTA'*) ingesteld.[1] Deze commissie had tot taak 'onderzoek te doen naar en te adviseren over de vraag hoe de kwaliteit van wettelijke controles duurzaam verbeterd kan worden, welke beleids- of wetswijzigingen daarvoor wenselijk zijn en of die wijzigingen juridisch haalbaar zijn'. De CTA heeft op 17 januari 2020 haar eindrapport uitgebracht (gepubliceerd op 20 januari 2020). In dit rapport, *Vertrouwen op controle*, bespreekt de CTA een aantal maatregelen 'die de kwaliteit van de wettelijke controles door accountants kunnen verbeteren'.[2]

De CTA wijst er in haar rapport op dat de accountantscontrole van de financiële verantwoording van een gecontroleerde entiteit plaatsvindt 'ten behoeve van het *maatschappelijk verkeer*, met andere woorden ten behoeve van iedereen die een (financiële of andersoortige) relatie onderhoudt met een entiteit'.[3] De accountantscontrole is daarmee van belang voor een groot aantal partijen die betrokken zijn bij de gecontroleerde entiteit. Daaronder vallen naast de vermogensverschaffers ook de andere financiers, leveranciers, afnemers, werknemers en verdere stakeholders van de gecontroleerde entiteit. De CTA wijst erop dat sommige gecontroleerde entiteiten in de loop van de tijd misschien '*too complex to audit*' zijn geworden, mede gezien de misstanden die zich ook in Nederland in het verleden bij de accountantscontrole hebben voorgedaan.[4] Hierbij verwijst de CTA naar de incidenten bij Ahold, Ballast Nedam, Imtech, Econcern en Steinhoff.[5] De CTA wijst ook op de zogenoemde verwachtingskloof die is ontstaan. De verwachtingskloof is het verschil tussen 'de door het maatschappelijke verkeer uitgesproken verwachting en de daadwerkelijk aan de accountantsverklaring te ontlenen zekerheid'.[6]

---

1 De Instellingsregeling Commissie toekomst accountancysector (*Stcrt*. 2019/105).
2 Commissie toekomst accountancysector 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 33977, nr. 28, Voorwoord, p. 5.
3 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 5, p. 12.
4 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 9, p. 13.
5 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 12, p. 14.
6 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 160, p. 47.

1.1.2 'Het gaat niet alleen om accountants'

Een belangrijke conclusie die de CTA in haar rapport trekt, is dat het debat niet enkel over accountants gaat. De CTA merkt hierover in haar rapport het volgende op:[7]

> 'Dit zou een te beperkte kijk op de werkelijkheid betekenen. De accountant is voor zijn werk ook afhankelijk van de kwaliteit(systemen) bij de betreffende entiteiten, de interne auditfunctie, (wanneer aanwezig) de rol van de auditcommissie en de RvC en de aandeelhouders. Dus naast de accountant, dienen ook de ondernemingen zelf, de RvC en de aandeelhouders hun verantwoordelijkheid te nemen en toe te zien op de kwaliteit van de cijfers en de bevindingen hierover. Slechts de vinger wijzen naar de accountant en de toezichthouder doet geen recht aan alle schakels van de keten en ieders verantwoordelijkheid daarbij.'

De CTA wijst er daarbij op dat de financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten allereerst een taak is van de entiteiten zelf.[8] Binnen de gecontroleerde entiteit is een speciale rol weggelegd voor (indien aanwezig) de interne auditfunctie.[9] Wat betreft het bestuur van een gecontroleerde entiteit die een beursgenoteerde naamloze vennootschap of een beursgenoteerde besloten vennootschap is, vloeit uit de Nederlandse Corporate Governance Code (hierna ook: *'NCGC'*) voort dat het bestuur verantwoordelijk is voor de interne risicobeheersings- en controlesystemen en ook een zogenoemde *in control* verklaring moet afgeven.[10] Daarnaast zijn het bestuur en de RvC samen verantwoordelijk voor de jaarrekening en het bestuursverslag.[11] De vraag die de CTA in haar rapport stelt, is of de verplichting een *in control* verklaring af te geven niet breder zou moeten worden getrokken.[12] De CTA meent dat hier voldoende aanleiding voor is, maar dat de uitwerking hiervan nog wel nader onderzoek vergt.[13] Tot slot bespreekt de CTA de mogelijkheid de

7 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 365, p. 96.
8 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 368, p. 96.
9 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 370, p. 97.
10 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 373, p. 97.
11 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 375, p. 98.
12 De Monitoring Commissie Accountancy (MCA) noemt de *in control* verklaring ook, maar laat die verder onbesproken. Op p. 16 van het eindrapport van de commissie staat onder het kopje 'Onderzoek en aanbevelingen MCA primair gericht op verkleinen prestatiekloof' het volgende: 'Om die reden schenkt de MCA niet, nauwelijks of beperkt aandacht aan andere (belangrijke) onderwerpen en aan de actoren die in de keten van belang zijn. Zoals de kwaliteit van de door de cliënt aangeleverde informatie, de rol van de auditcommissie, het vraagstuk van de controle van niet-financiële informatie, de in control statement, innovatie of de aantrekkelijkheid van het accountantsberoep.'
13 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 377, p. 98.

auditcommissie wettelijk te verplichten een verslag op te stellen dat aan de algemene vergadering (*'AV'*) wordt voorgelegd 'ter adviserende stemming'.[14]

Het gaat dus niet alleen over accountants. Ook het bestuur van de gecontroleerde entiteiten, de RvC en de aandeelhouders dienen hun verantwoordelijkheid te nemen en toe te zien op de kwaliteit van de cijfers en de bevindingen hierover om zodoende de kwaliteit van de wettelijke controles in het algemeen duurzaam te kunnen verbeteren. Naar aanleiding hiervan heeft de CTA in haar rapport aanbevolen 'de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten voor de opzet en de werking van de risicobeheersing- en controlesystemen meer tot uitdrukking te laten brengen'[15] en 'de communicatie tussen de RvC en de aandeelhouders te verbeteren over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden'[16] om zo de wettelijke controle van entiteiten te versterken.

1.2 Onderzoeksvragen en deelvragen

In de kabinetsreactie van 20 maart 2020 aan de Tweede Kamer heeft de minister van Financiën geantwoord dat de aanbeveling van de CTA om te onderzoeken of het beter tot uitdrukking brengen van de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit een kwaliteitverhogend effect kan hebben (nr. 16) en de aanbeveling om te onderzoeken hoe de communicatie tussen de RvC en de aandeelhouders op het gebied van de wettelijke controle versterkt kan worden (nr. 17), beide worden overgenomen.[17] Voorbeelden van mogelijke wijzigingen die in de kabinetsreactie worden genoemd waarvan nader moet worden onderzocht of deze een kwaliteitverhogend effect op de wettelijke controle hebben, zijn: het introduceren van een verplichting voor de raad van commissarissen om in de AV toe te lichten hoe de selectie en beoordeling van het functioneren van de accountant(sorganisatie) heeft plaatsgevonden en het introduceren van een verplichting voor het bestuur van een gecontroleerde entiteit om een zogenoemd *in control* statement af te geven.[18]

Naar aanleiding van het hiervoor geschrevene heeft het ministerie van Financiën de Afdeling Ondernemingsrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, de opdracht gegeven vervolgonderzoek te doen, waarbij de volgende twee onderzoeksvragen centraal staan:

14 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 383, p. 99-100.
15 Commissie toekomst accountancysector 2020, Aanbeveling 16, p. 99.
16 Commissie toekomst accountancysector 2020, Aanbeveling 17, p. 99.
17 *Kamerstukken II* 2019/20, 33977, nr. 29, p. 7.
18 *Kamerstukken II* 2019/20, 33977, nr. 29, p. 7.

1. Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden? en;
2. Hoe kan de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountants heeft plaatsgevonden, worden verbeterd?

De deelvragen die daarbij beantwoord dienen te worden zijn:
1. Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?
2. Welke interventies zijn er om opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?
3. Welke interventies zijn er om de dialoog tussen de raad van bestuur (*'het bestuur'*), RvC en aandeelhouders te versterken voor zover het om de aansturing van een accountant gaat?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?
5. Welke interventie of interventies zouden alleen of gezamenlijk het grootste effect hebben op de doeltreffendheid van de accountantscontrole?

Het onderliggende onderzoeksrapport geeft antwoord op deze twee onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen.[19]

1.3 Methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd door de Afdeling Ondernemingsrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, en is verricht in de periode september 2020 tot en met maart 2021. Het is een multidisciplinair onderzoek dat bestaat uit een theoretisch en een empirisch gedeelte. Het hiernavolgende gaat nader in op achtereenvolgens de multidisciplinaire benadering van het onderzoek, de (juridisch-)theoretische methodologie en de empirische methodologie.

19 De student-stagiaires Laura Schippers en Floortje Prins hebben assistentie verleend bij de totstandkoming van dit rapport.

1.3.1 Multidisciplinaire benadering

Het onderzoek is multidisciplinair uitgevoerd. Dit houdt in dat het onderzoek niet alleen is benaderd vanuit een juridisch perspectief, maar ook vanuit een bedrijfseconomisch en een gedragswetenschappelijk perspectief. Onderzoekers van de Afdelingen Ondernemingsrecht en Bedrijfswetenschappen van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, hebben zich met hun verschillende achtergronden en expertises verenigd in het onderzoeksteam en daarnaast is ook een externe academische wetenschapper aangesloten met ook een bedrijfswetenschappelijke en gedragswetenschappelijke achtergrond. Door de combinatie van drie verschillende disciplines – juridisch, bedrijfseconomisch en gedragswetenschappelijk – heeft een veelomvattend beeld kunnen ontstaan van het antwoord op de vraag hoe de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving kan worden versterkt.

1.3.2 (Juridisch-)theoretische methodologie

Het theoretische gedeelte van het onderzoek bestaat uit een rechtsbronnen- en (juridisch) literatuuronderzoek. Ten aanzien van de juridische benadering is hoofdzakelijk, naast wet- en regelgeving, parlementaire stukken en jurisprudentie, de juridische vakliteratuur geraadpleegd. Ten aanzien van de bedrijfseconomische en gedragswetenschappelijke benadering van het onderzoek is onderzoek gedaan naar de (niet-juridische) wetenschappelijke vakliteratuur.

Het theoretische gedeelte van het onderzoek omvat ook een rechtsvergelijkend onderzoek. Hierbij is gekozen voor een rechtsvergelijking met het recht van de Verenigde Staten, aangezien in de Verenigde Staten de zogenoemde *in control* verklaring al een wettelijke verankering kent via de Sarbanes-Oxly Act (*'SOX'*). Daarnaast kent ook het Verenigd Koninkrijk belangrijke relevante ontwikkelingen die voor dit onderzoek van belang zijn, waardoor in dit onderzoek ook een rechtsvergelijkende uitstap naar het Verenigd Koninkrijk is gemaakt.

1.3.3 Kwalitatief onderzoek (empirische methodologie I)

Mede naar aanleiding van het uitgevoerde theoretische onderzoek is daarnaast ook een kwalitatief en kwantitatief empirisch onderzoek uitgevoerd. De resultaten van het uitgevoerde rechtsbronnen- en (juridisch) literatuuronderzoek en onze eigen bevindingen zijn meegenomen in het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek. Het empirische gedeelte van

het onderzoek bouwt dus voort op het theoretische gedeelte van het onderzoek. Deze paragraaf beschrijft allereerst het kwalitatieve onderzoek.

Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit het interviewen van experts, relevante belangenorganisaties, accountants en ketenvertegenwoordigers (*'Geïnterviewden'*, zie bijlage VII). Hierdoor heeft een gedegen beeld kunnen ontstaan over de meningen en perspectieven van deze Geïnterviewden. In de periode van begin november 2020 tot en met half december 2020 zijn in totaal 40 personen/organisaties geïnterviewd, zijnde experts (7 personen/17,5%), relevante belangenorganisaties (13 organisaties/32,5%), accountants (9 personen/22,5%) en ketenvertegenwoordigers (11 personen/27,5%). Via het eigen netwerk en het netwerk van de opdrachtgever van dit onderzoek heeft het onderzoeksteam de Geïnterviewden persoonlijk benaderd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook de VNO-NCW heeft geholpen de onderzoeksgroep nader in contact te brengen met verschillende ketenvertegenwoordigers van beursgenoteerde (al dan niet internationaal opererende) Nederlandse vennootschappen en niet-beursgenoteerde vennootschappen.

Op de persoonlijke uitnodigingen voor een interview is veelal positief gereageerd. Omwille van het tijdsbestek waarin het onderzoek is uitgevoerd, heeft het onderzoeksteam een keuze moeten maken in het aantal interviews. De onderzoeksgroep heeft ervoor gekozen om de interviews af te nemen en daarnaast een survey uit te zetten – het tweede empirische gedeelte van dit onderzoek, zie volgende paragraaf – onder een grotere groep belanghebbenden om zo de validiteit van het onderzoek te vergroten.

De interviews hebben op een semigestructureerde wijze plaatsgevonden aan de hand van een door het onderzoeksteam vastgestelde vragen-/onderwerpenlijst. Bij het opstellen van deze lijst zijn de door de opdrachtgever geformuleerde onderzoeksvragen leidend geweest. De onderzoeksgroep heeft door de onderwerpenlijst steeds goed kunnen bijhouden of de belangrijke onderwerpen ten aanzien van het onderzoek al dan niet aan bod zijn gekomen in de interviews. Om voor continuïteit te zorgen, is bovendien één lid van de onderzoeksgroep bij alle interviews aanwezig geweest, zodat dit lid erop kon toezien dat de interviews zo uniform mogelijk werden afgenomen en kon waarborgen dat in ieder geval de beide onderzoeksvragen en de verschillende belangrijke onderwerpen aan bod kwamen.

In de interviews is ook een volgorde aangebracht. Tijdens de eerste interviews werden met name experts geïnterviewd, zodat de onderzoeksgroep in een kort tijdsbestek nadere inzichten kon verkrijgen over de meest relevante onderwerpen. Deze informatie heeft de onderzoeksgroep steeds geëvalueerd en ook meegenomen naar de volgende interviews door met name de onderwerpenlijst aan te passen voor wat betreft de relevantie van de onderwerpen waar dat wenselijk werd gevonden. Daarom is de volgorde eerst experts, dan

vertegenwoordigers van belangenorganisaties, accountants en ketenvertegenwoordigers in de interviews zoveel mogelijk aangehouden.

Bijna alle interviews hebben door COVID-19-gerelateerde restricties online plaatsgevonden met behulp van beveiligde videobelprogramma's van de Universiteit Leiden. Twee van de interviews zijn uit praktische overwegingen telefonisch afgenomen. Om vertrouwelijkheid te garanderen is voorafgaand aan de interviews met de respondenten afgesproken dat de uit de interviews verkregen informatie op anonieme wijze in het onderzoeksrapport wordt verwerkt. In dit kader is er tevens voor gekozen de interviews niet op te nemen. Steeds is één lid uit de onderzoeksgroep als notulist tijdens de interviews aanwezig geweest. De notulist heeft tijdens het interview zoveel mogelijk letterlijk meegeschreven in een beveiligd Worddocument. Deze documenten zijn opgeslagen op een beveiligde server van de Universiteit Leiden, ze waren alleen toegankelijk voor de leden van het onderzoeksteam en waren beveiligd met een wachtwoord. De conceptnotulen zijn steeds voorgelegd ter controle en instemming aan de Geïnterviewden, opdat zij konden controleren of het interview correct was genotuleerd. In dit onderzoeksrapport wordt op anonieme wijze geciteerd uit deze goedgekeurde notulen.

1.3.4 Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II)

Naast het kwalitatieve onderzoek (*i.e.*, de interviews) heeft ook een kwantitatief onderzoek plaatsgevonden door middel van een survey, waarmee een grotere groep belanghebbenden bereikt kon worden. Het doel van de survey is primair geweest om de mogelijke interventies (of onderdelen daarvan) voor te houden aan de verschillende belanghebbenden om zodoende het draagvlak te kunnen toetsen en tevens om nadere input te verkrijgen die gebruikt kon worden om de interventies te verfijnen. Gekozen is om de survey te laten uitzetten via de belangenorganisaties VNO-NCW, Eumedion, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants ('*NBA*') en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsulenten ('*SRA*'), zodat met name een grotere groep ketenvertegenwoordigers, aandeelhouders en accountants kon worden bereikt. De belangenorganisaties hebben de survey uitgezet in hun nieuwsbrief en/of via andere (socialmedia)kanalen. De survey heeft opengestaan van 17 december 2020 tot en met 15 januari 2021. De oproep om de survey in te vullen is door enkele belangenorganisaties begin januari herhaald.

Uiteindelijk hebben 61 belanghebbenden de survey ingevuld. Van de respondenten zijn er 47 controlerend accountant, 3 aandeelhouder, 2 interne auditor, 1 voorzitter van de auditcommissie, 1 groepscontroller, 1 bestuurslid – niet zijnde de *Chief Executive Officer*

('*CEO*') of *Chief Financial Officer* ('*CFO*') – en 7 hebben aangegeven een andere functie te hebben.[20] Gezien het percentage accountants dat de survey heeft ingevuld (77%) en de veel kleinere percentages ten aanzien van de andere belanghebbenden die de survey hebben ingevuld, kan gesteld worden dat de resultaten uit de survey met name representatief zijn voor de groep accountants. Ketenvertegenwoordigers en aandeelhouders hebben nauwelijks gehoor gegeven aan de oproep de survey in te vullen. De respondenten hebben een gemiddelde leeftijd van 48,9 jaar, gemiddeld 14,5 jaar ervaring in hun huidige functie en 18,1 jaar ervaring in de huidige organisatie waaraan zij verbonden zijn. De steekproef betreft dus een relatief ervaren groep respondenten. Vanwege de ietwat geringe omvang van de steekproef – met name ten aanzien van de niet-accountants – is enige voorzichtigheid geboden als het gaat om de conclusies die verbonden kunnen worden aan de resultaten. Desondanks geven de resultaten wel een impressie van de meningen en perspectieven van de verschillende respondenten, met name ten aanzien van de stellingen die in de survey waren opgenomen.

De vragen die in de survey gesteld zijn, zijn tot stand gekomen naar aanleiding van ons eigen onderzoek en de uitkomsten van de interviews. De resultaten uit de interviews zijn door het onderzoeksteam besproken en geanalyseerd en aan de hand daarvan heeft de onderzoeksgroep per onderwerp dat in de interviews aan de orde was gekomen – te weten de *in control* verklaring, governance, communicatie en gedrag & cultuur – stellingen en open vragen geformuleerd. De opgestelde stellingen en open vragen zijn vervolgens met behulp van een concept-survey getoetst bij een aantal experts en vertegenwoordigers van de belangenorganisaties VNO-NCW, Eumedion, de NBA, SRA en de Vereniging van Effectenbezitters ('*VEB*'). De ontvangen feedback is meegenomen en naar aanleiding daarvan is de definitieve survey opgesteld.

In de survey is gebruikgemaakt van zowel open als gesloten vragen (*i.e.*, stellingen en meerkeuzevragen). Bij de stellingen is daarnaast ook steeds de mogelijkheid geboden om het antwoord op de stelling – uiteenlopend van zeer mee eens tot en met zeer mee oneens – te motiveren. De respondenten hebben veelvuldig gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, wat ervoor heeft gezorgd dat er naast de kwantitatieve data in de survey tevens zeer inzichtelijke kwalitatieve data zijn verzameld.

Tot slot, de survey is afgenomen via het programma Qualtrics. De respondenten hebben de survey anoniem kunnen invullen, waarbij alleen is gevraagd naar het geslacht van de respondent, de leeftijd, de functie en de hoeveelheid jaren ervaring in de huidige functie

20 Respondenten konden meer dan één optie selecteren ten aanzien van hun huidige functie, waardoor de som van de gekozen functies boven de 61 uitkomt.

en in de organisatie. Bovendien – en dat geldt ook voor de verzamelde data ten aanzien van het kwalitatieve onderzoek – worden twee jaar na afloop van dit onderzoek, te weten februari 2023, alle data vernietigd.

1.4 Indeling onderzoek

Dit onderzoeksrapport omvat drie delen. In het eerste deel wordt de eerste onderzoeksvraag behandeld: 'Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit gestimuleerd worden voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?' (Deel I: Intern). Het tweede deel ziet op de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag: 'Hoe kan de communicatie worden verbeterd tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden?' (Deel II: Extern). Het derde en laatste deel (Deel III: Conclusie en interventies) vat de eerste twee delen kort samen en geeft een overzicht van de voorgestelde interventies alsmede een prioritering van deze interventies.

1.4.1 Deel I: Intern

Deel I bestaat uit een drietal hoofdstukken. Het eerste inhoudelijke hoofdstuk van Deel I (Hoofdstuk 2: 'Risicobeheersings- en controlesystemen') onderzoekt de mogelijkheid van het invoeren van een zogeheten *in control* verklaring en ziet op de tweede deelvraag van het onderzoek: 'Welke interventies er zijn om opzet en werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?'. In dit kader is een rechtsvergelijkende analyse uitgevoerd waarbij primair is gekeken naar de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Een beschouwing van de SOX is hier onderdeel van. Hierbij wordt ook de vierde deelvraag van het onderzoek meegenomen: 'Wat zijn de voor- en nadelen van elk van de interventies?'. Tevens vindt een bespreking plaats van de afgenomen interviews en wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de survey. Het hoofdstuk sluit af met de voorgestelde interventie.

Het tweede inhoudelijke hoofdstuk van Deel I (Hoofdstuk 3: 'Governance') behandelt de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole en ziet derhalve met name op de eerste deelvraag van dit onderzoek: 'Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?'. Bij de analyse van de relevante governance-aspecten wordt gekeken of verbeteringen van het huidige interne governancesysteem mogelijk zijn. Hierbij wordt

ook de vierde deelvraag meegenomen: 'Wat zijn de voor- en nadelen van elk van de voorgestelde interventies?'. Tevens vindt een bespreking plaats van de afgenomen interviews en wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de survey. Het hoofdstuk sluit af met de voorgestelde interventies op het gebied van governance.

Het laatste hoofdstuk van Deel I (Hoofstuk 4: 'Gedrag & cultuur') ziet op de rol van gedrag & cultuur bij de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen, wat tezamen met de eerste twee hoofdstukken van Deel II ziet op de eerste en tweede deelvraag van het onderzoek. Bewuste aandacht voor gedrag & cultuur in de organisatie en daaraan invulling geven is belangrijk. Immers, gedrag & cultuur bepalen de invulling van de governance en de interne beheersingsomgeving. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de rol van gedrag & cultuur bij het verbeteren van de effectiviteit van de interne governance en beheersingsomgeving en geeft verschillende aanbevelingen om die verbeteringen te realiseren. Hierbij wordt ook de vierde deelvraag meegenomen: 'Wat zijn de voor- en nadelen van elk van de voorgestelde interventies?'. Het hoofdstuk bestaat primair uit een literatuuronderzoek, waarbij onderzocht is (1) wat precies verstaan wordt onder gedrag & cultuur, (2) wat voorgaande rapporten en onderzoeken over dit onderwerp hebben geschreven en (3) welke aanbevelingen gedestilleerd kunnen worden uit de beschikbare literatuur. Tevens vindt een bespreking plaats van de afgenomen interviews en wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de survey. Het hoofdstuk sluit af met de voorgestelde interventies op het gebied van gedrag & cultuur.

1.4.2 Deel II: Extern

Deel II van dit onderzoeksrapport bestaat uit één hoofdstuk (Hoofdstuk 5: 'Communicatie') en behelst primair de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag van dit onderzoek en de bijbehorende derde deelvraag van het onderzoek: 'Welke interventies er zijn om de dialoog tussen het bestuur, de RvC en de AV te versterken voor zover het om de aansturing van de accountant gaat?'. Teneinde deze vraag te beantwoorden onderzoekt dit hoofdstuk de mogelijke interventies om de dialoog tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) te versterken over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De focus zal daarbij liggen op aandeelhouders. Hierbij wordt ook de vierde deelvraag meegenomen: 'Wat zijn de voor- en nadelen van elk van de voorgestelde interventies?'. Tevens vindt een bespreking plaats van de afgenomen interviews en wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de survey. Het hoofdstuk sluit af met de voorgestelde interventies op het gebied van communicatie.

1.4.3 Deel III: Conclusie en aanbeveling

In het laatste hoofdstuk in Deel III van dit onderzoeksrapport (Hoofdstuk 5: 'De voorgestelde interventies') worden beknopt de twee onderzoeksvragen van dit onderzoek beantwoord door een samenvatting van de voorgestelde interventies uit Deel I en Deel II. Hierbij wordt ook de laatste deelvraag van het onderzoek beantwoord: 'Welke interventie of welke interventies zouden alleen of gezamenlijk het grootste effect hebben op de doeltreffendheid van de accountantscontrole?'.

Deel I
INTERN

2 Risicobeheersings- en controlesystemen

2.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de CTA is dat aan de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de gecontroleerde entiteit in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole een belangrijke rol toekomt. De CTA merkte hierover op:

> 'De accountant is voor zijn werk ook afhankelijk van de kwaliteit(systemen) bij de betreffende entiteiten, (…).'

De financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten is primair een taak van de entiteiten zelf. Voor een gecontroleerde entiteit die een beursgenoteerde naamloze vennootschap ('*NV*') of een beursgenoteerde besloten vennootschap ('*BV*') is, vloeit uit de NCGC voort dat het bestuur verantwoordelijk is voor de interne risicobeheersings- en controlesystemen.[1] Daarnaast zijn het bestuur en de RvC samen verantwoordelijk voor de jaarrekening en het bestuursverslag.[2]

De eerste onderzoeksvraag van ons onderzoek ziet op de interne risicobeheersings- en controlesystemen en luidt:

> Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden?

Deelvragen 2 en 4 van ons onderzoek sluiten hierbij aan en luiden:
2. Welke interventies zijn er om opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze vragen.

1 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 373, p. 97.
2 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 375, p. 98.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt: paragraaf 2.2 behandelt het belang van risicobeheersings- en controlesystemen en de vraag of de *in control* verklaring een geschikt hulpmiddel kan zijn om de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij gecontroleerde entiteiten. Deze vraag vormt de aanleiding om in dit hoofdstuk te onderzoeken of het invoeren van een vorm van een *in control* verklaring een positieve bijdrage kan leveren aan het verstevigen en stimuleren van de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van risicomanagement en -beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Daartoe wordt allereerst in paragraaf 2.3 de vraag beantwoord in hoeverre entiteiten *in control* kunnen zijn. Hierna wordt in paragraaf 2.4 stilgestaan bij relevante ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Paragraaf 2.5 en paragraaf 2.6 beschrijven de bevindingen van respectievelijk de interviews en de surveyresultaten. Gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit de literatuurstudie, alsmede onze eigen bevindingen, de interviews en de uitkomsten van de survey ter controle wordt in de paragrafen 2.7 en 2.8 een voorstel gedaan voor een interventie voor een Nederlandse *in control* verklaring, de Verklaring omtrent Risicobeheersing (hierna ook wel: '*VOR*').

2.2 Risicobeheersings- en controlesystemen en de relatie met een *in control* verklaring

Doel van de accountantscontrole van een jaarrekening is het verschaffen van zekerheid over de getrouwheid ervan, opdat de ondernemingsleiding en stakeholders de jaarrekening kunnen gebruiken voor hun beslissingen. De kwaliteit van de informatie die accountants gebruiken voor hun controlewerkzaamheden is (mede) afhankelijk van de kwaliteit van de door cliënten aangeleverde informatie. Die informatie is op haar beurt weer afhankelijk van de kwaliteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Effectieve en goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen zijn dus van groot belang. Bij die systemen kunnen een aantal *lines of defense* worden onderscheiden. Dat zijn:

- eerste lijn: management;
- tweede lijn: ondersteunende functies (*compliance, risk, security*);
- derde lijn: interne auditfunctie;
- vierde lijn: auditcommissie;
- vijfde lijn: externe accountant;
- zesde lijn: externe toezichthouder.

De eerste *line of defense* is het management van de onderneming. Het management van de onderneming moet de risico's die de onderneming loopt in kaart brengen en moet (werk)

processen en (werk)procedures ontwikkelen om die risico's te beperken. De tweede *line of defense*, voor zover aanwezig, moet die (werk)processen en (werk)procedures verder ontwikkelen en verfijnen, en moet de naleving van die (werk)processen en (werk)procedures controleren. Deze *line of defense* bestaat onder meer uit de risicomanagementfunctie en de compliancefunctie. De derde *line of defense*, de interne auditfunctie, heeft onder andere als taak te onderzoeken of de eerste *line of defense* en, voor zover aanwezig, de tweede *line of defense* adequaat functioneren. De interne auditfunctie staat in nauw contact met de auditcommissie/RvC (vierde *line of defense)*.

De *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* ('*COSO*') definieert in haar COSO-*framework* interne risicobeheersings- en controlesystemen als volgt: *'a process effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives relating to operations, reporting and compliance*'.[3] Goed functionerende interne risicobeheersings- en controlesystemen zijn cruciaal voor goed ondernemingsbestuur. De implementatie van interne risicobeheersings- en controlesystemen brengt kosten met zich mee, maar er zijn ook duidelijke voordelen aan verbonden. Onderzoek toont aan dat een kwalitatief goede interne risicobeheersing samenhangt met efficiëntere investeringsbeslissingen, een lager operationeel risico en beter voorraadmanagement.[4] Ook komt winstmanipulatie minder voor bij entiteiten met betere interne beheersingsmaatregelen en van dergelijke entiteiten zijn de jaarrekeningen informatiever.[5] Betere interne beheersingsmaatregelen gaan vaak samen met een hogere kwaliteit van verslaggeving.[6]

In Nederland bestaan een aantal wettelijke en codebepalingen over risico's en interne risicobeheersings- en controlesystemen.

Zo schrijven art. 2:141 lid 2 en 2:251 lid 2 BW voor dat het bestuur ten minste één keer per jaar de RvC schriftelijk op de hoogte stelt van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap.[7] Deze artikelen zijn van toepassing op zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde vennootschappen die een RvC hebben ingesteld.

---

3 McNally, *Strategic Finance*, p. 4.

4 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waar wordt verwezen naar meerdere studies hierover.

5 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waar wordt verwezen naar meerdere studies hierover.

6 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waar wordt verwezen naar meerdere studies hierover. Zie voorts ook Bouwens 2020, p. 4-5.

7 Op basis van de nog niet van kracht zijnde art. 2:47 lid 11 BW en 2:292a Lid 11 BW van de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen gaat dit ook gelden voor de andere Boek 2 BW-rechtspersonen. Deze wet treedt in werking op 1 juli 2021.

Daarnaast is art. 2:391 BW relevant:

> Op basis van het eerste lid dient het bestuursverslag een getrouw beeld te geven van de toestand op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten van de rechtspersoon en van de groepsmaatschappijen waarvan de financiële gegevens in zijn jaarrekening zijn opgenomen. Het bestuursverslag bevat, in overeenstemming met de omvang en de complexiteit van de rechtspersoon en groepsmaatschappijen, een evenwichtige en volledige analyse van de toestand op de balansdatum, de ontwikkeling gedurende het boekjaar en de resultaten. Indien noodzakelijk voor een goed begrip van de ontwikkeling, de resultaten of de positie van de rechtspersoon en groepsmaatschappijen, omvat de analyse zowel financiële als niet-financiële prestatie-indicatoren, met inbegrip van milieu- en personeelsaangelegenheden. Het bestuursverslag geeft tevens een beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden waarmee de rechtspersoon wordt geconfronteerd.

Voorts is op grond van het tweede en derde lid van art. 2:391 BW vereist dat in het bestuursverslag bepaalde mededelingen worden gedaan:

> Op basis van het tweede lid betreft dit mededelingen over de verwachte gang van zaken; daarbij wordt, voor zover gewichtige belangen zich hiertegen niet verzetten, in het bijzonder aandacht besteed aan de investeringen, de financiering en de personeelsbezetting en aan de omstandigheden waarvan de ontwikkeling van de omzet en van de rentabiliteit afhankelijk is. Mededelingen worden voorts gedaan omtrent de werkzaamheden op het gebied van onderzoek en ontwikkeling. Vermeld wordt ook hoe bijzondere gebeurtenissen waarmee in de jaarrekening geen rekening behoeft te worden gehouden, de verwachtingen hebben beïnvloed.
>
> Ook dient op basis van het derde lid van art. 2:391 BW ten aanzien van het gebruik van financiële instrumenten door de rechtspersoon en voor zover zulks van betekenis is voor de beoordeling van zijn activa, passiva, financiële toestand en resultaat, de doelstellingen en het beleid van de rechtspersoon inzake risicobeheer vermeld te worden. Daarbij wordt aandacht besteed aan het beleid inzake de afdekking van risico's verbonden aan alle belangrijke soorten voorgenomen transacties. Voorts wordt aandacht besteed aan de door de rechtspersoon gelopen prijs-, krediet-, liquiditeits- en kasstroomrisico's.

Op basis van het vijfde lid van art. 2:391 BW kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gesteld omtrent de inhoud van het bestuursverslag waaronder een verklaring inzake corporate governance:

> Deze voorschriften kunnen in het bijzonder betrekking hebben op naleving van een in de algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gedragscode en op de inhoud, de openbaarmaking en het accountantsonderzoek van een verklaring inzake corporate governance en een niet-financiële verklaring.[8] Deze algemene maatregel van bestuur is het Besluit inhoud bestuursverslag dat ziet op beursgenoteerde entiteiten. Art. 3a van dit Besluit bepaalt dat de vennootschap mededeling doet omtrent de belangrijkste kenmerken van het beheers- en controlesysteem van de vennootschap in verband met het proces van financiële verslaggeving van de vennootschap en van de groep waarvan de financiële gegevens in de jaarrekening zijn opgenomen.[9] Art. 3a van dit Besluit schrijft voor dat een accountant dient na te gaan of de verklaring inzake corporate governance overeenkomstig dit besluit is opgesteld en met de jaarrekening verenigbaar is, en of de verklaring in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving, materiële onjuistheden bevat. Door deze vastlegging in het Besluit inhoud bestuursverslag is er geen ruimte meer voor bestuurders om op basis van 'comply or explain' hier gemotiveerd van af te wijken.

Ten slotte noemen wij de periodieke verplichtingen voor uitgevende instellingen:

> In art. 5:25c Wft is vastgelegd dat de jaarlijkse financiële verslaggeving van deze instellingen verklaringen omvat van de bij de uitgevende instelling als ter zake verantwoordelijk aangewezen personen, met duidelijke vermelding van naam en functie, van het feit dat, voor zover hun bekend: i) de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de activa, de passiva, de financiële positie en de winst of het verlies van de uitgevende instelling en de gezamenlijk in de consolidatie opgenomen ondernemingen; en ii) het bestuursverslag een getrouw beeld geeft omtrent de toestand op de balansdatum, de gang van zaken gedurende het boekjaar van de uitgevende instelling en van de met haar verbonden ondernemingen waarvan de gegevens in haar jaarrekening zijn opgenomen en

8 Dit als bedoeld in Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad (PbEU 2013, L 182).

9 Dit is opgenomen naar aanleiding van Richtlijn 2006/46/EG.

> dat in het bestuursverslag de wezenlijke risico's waarmee de uitgevende instelling wordt geconfronteerd, zijn beschreven. Op basis van art. 5:25d Wft geldt dat de halfjaarlijkse financiële verslaggeving dient te omvatten verklaringen van de bij de uitgevende instelling als ter zake verantwoordelijk aangewezen personen, met duidelijke vermelding van naam en functie, van het feit dat, voor zover hun bekend: i) de halfjaarrekening een getrouw beeld geeft van de activa, de passiva, de financiële positie en de winst of het verlies van de uitgevende instelling en de gezamenlijke in de consolidatie opgenomen ondernemingen; en ii) het halfjaarlijks bestuursverslag een getrouw overzicht geeft van (onder meer) ten minste een opsomming van belangrijke gebeurtenissen die zich de eerste zes maanden van het desbetreffende boekjaar hebben voorgedaan en het effect daarvan op de halfjaarrekening, alsmede een beschrijving van de voornaamste risico's en onzekerheden voor de overige zes maanden van het desbetreffende boekjaar.

De NCGC bevat ook enkele relevante principes en *best practice* bepalingen. De principes en *best practice* bepalingen zijn gericht op de invulling van verantwoordelijkheden voor langetermijnwaardecreatie, beheersing van risico's, effectief bestuur en toezicht, beloningen en de relatie met (de AV van) aandeelhouders en andere stakeholders. De principes kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede corporate governance. De principes zijn uitgewerkt in *best practice* bepalingen. De *best practices* betreffen normen voor het gedrag van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders. Zij geven de *best practice* weer en zijn een invulling van de algemene beginselen van goede corporate governance. Vennootschappen kunnen hiervan gemotiveerd afwijken, tenzij het Besluit inhoud bestuursverslag dat niet toestaat.

> Principe 1.2 bepaalt dat de vennootschap over adequate interne risicobeheersings- en controlesystemen dient te beschikken. Het bestuur is verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de risico's verbonden aan de strategie en de activiteiten van de vennootschap. Het bestuur inventariseert en analyseert de risico's die verbonden zijn aan de strategie en de activiteiten van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het bestuur stelt de risicobereidheid vast en besluit welke maatregelen tegenover de risico's worden gezet (*best practice* bepaling 1.2.1). Op basis van de risicobeoordeling ontwerpt, implementeert en onderhoudt het bestuur adequate interne risicobeheersings- en controlesystemen. Deze systemen worden voor zover relevant geïntegreerd in de werkprocessen binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en zijn bekend bij diegenen voor wier werk zij relevant zijn (*best practice* bepaling 1.2.2). 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 interne auditfunctie en externe accountant. Waar nodig worden verbeteringen in interne risicobeheersings- en controlesystemen doorgevoerd (*best practice* bepaling 1.2.3).

Principe 1.4 bepaalt dat het bestuur verantwoording aflegt over de effectiviteit van de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Op grond van *best practice* bepaling 1.4.1 bespreekt het bestuur de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen als bedoeld in *best practice* bepalingen 1.2.1 tot en met 1.2.3 met de auditcommissie en legt daarover verantwoording af aan de RvC. Het bestuur legt, zo bepaalt *best practice* 1.4.2, in het bestuursverslag verantwoording af over:
i. de uitvoering van de risicobeoordeling met een beschrijving van de voornaamste risico's waarvoor de vennootschap zich geplaatst ziet in relatie tot haar risicobereidheid. Hierbij kan gedacht worden aan strategische, operationele, compliance en verslaggevingsrisico's;
ii. de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen over het afgelopen boekjaar;
iii. eventuele belangrijke tekortkomingen in de interne risicobeheersings- en controlesystemen die in het boekjaar zijn geconstateerd, welke eventuele significante wijzigingen in die systemen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen van die systemen zijn voorzien en dat deze onderwerpen besproken zijn met de auditcommissie en de RvC; en
iv. de gevoeligheid van de resultaten van de vennootschap voor materiële wijzigingen in externe omstandigheden.
Van belang is dat het bij de onder (i) genoemde voornaamste risico's niet gaat om een uitputtende uiteenzetting van alle mogelijke risico's, maar om een weergave van de belangrijkste risico's waarvoor de vennootschap zich geplaatst ziet. De beschrijving van de voornaamste risico's in onderdeel (i) sluit aan bij de in art. 2:391 BW voorgeschreven risicoparagraaf en op de beschrijving van wezenlijke risico's in het kader van art. 5:25c Wft. Bij onderdeel (ii) ligt het in de rede dat het bestuur in de beschrijving aangeeft welk raamwerk of normenkader (bijvoorbeeld het COSO raamwerk voor interne beheersing) het heeft

gehanteerd bij de evaluatie van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.[10]

Op grond van *best practice* bepaling 1.4.3 verklaart het bestuur in het bestuursverslag met een duidelijke onderbouwing dat:
i. het verslag in voldoende mate inzicht geeft in tekortkomingen in de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen;
ii. voornoemde systemen een redelijke mate van zekerheid geven dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat;
iii. het naar de huidige stand van zaken gerechtvaardigd is dat de financiële verslaggeving is opgesteld op *going concern* basis; en
iv. in het verslag de materiële risico's en onzekerheden zijn vermeld die relevant zijn ter zake van de verwachting van de continuïteit van de vennootschap voor een periode van twaalf maanden na opstelling van het verslag.
Bij deze *best practice* bepaling is het de bedoeling dat het bestuur ook vooruitblikt naar de risico's die relevant zijn voor de continuïteit van de vennootschap. Het betreft zowel gesignaleerde materiële tekortkomingen als materiële risico's en onzekerheden die redelijkerwijs zijn te voorzien op het moment dat de verklaring wordt gegeven.[11]

Voor de RvC geldt dat uitgangspunt is op grond van principe 1.5 dat de RvC toezicht houdt op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij richt de RvC zich tevens op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap en de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving. De RvC bespreekt de onderwerpen waarover de auditcommissie op basis van *best practice* bepaling 1.5.3 verslag uitbrengt. Dit ziet op: de effectiviteit en de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de wijze waarop de effectiviteit van het interne en externe audit proces is beoordeeld, materiële overwegingen inzake de financiële verslaggeving, en de wijze waarop de materiële risico's en onzekerheden zijn geanalyseerd en besproken en wat de belangrijkste bevindingen van de auditcommissie zijn.

Op grond van *best practice* bepaling 1.5.1 bereidt de auditcommissie de besluitvorming van de RvC voor over het toezicht op de integriteit en kwaliteit van de

10 Nederlandse Corporate Governance Code 2016, p. 43 e.v.
11 Nederlandse Corporate Governance Code 2016, p. 43 e.v.

financiële verslaggeving van de vennootschap en op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap. Zij richt zich onder meer op het toezicht op het bestuur ten aanzien van de relatie met en de naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van de interne auditor en de externe accountant. Op grond van *best practice* bepaling 1.5.3 brengt de auditcommissie verslag uit aan de RvC over haar beraadslaging en bevindingen. In dit verslag wordt in ieder geval vermeld:
i. de wijze waarop de effectiviteit en de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, bedoeld in *best practice* bepalingen 1.2.1 tot en met 1.2.3 is beoordeeld;
ii. de wijze waarop de effectiviteit van het interne en externe audit proces is beoordeeld;
ii. materiële overwegingen inzake de financiële verslaggeving; en
iv. de wijze waarop de materiële risico's en onzekerheden, bedoeld in *best practice* bepaling 1.4.3, zijn geanalyseerd en besproken en wat de belangrijkste bevindingen van de auditcommissie zijn.

Principe 1.3 ziet op de interne auditfunctie. De taak van de interne auditfunctie is onder andere de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen te beoordelen. In de onderzoeksresultaten van de interne auditfunctie 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 interne auditfunctie (*best practice* bepaling 1.3.5).

Deze wettelijke en codebepalingen over risico's en interne risicobeheersings- en controlesystemen overziend, is de conclusie dat er geen wettelijk vereiste is om een *in control* verklaring af te geven. Ook de NCGC eist geen *in control* verklaring, omdat die code geen bepaling bevat op basis waarvan een expliciete conclusie gegeven moet worden over de adequate opzet en effectieve werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.[12] Op basis van het Besluit inhoud bestuursverslag is slechts vereist dat een beursgenoteerde entiteit mededeling doet over de belangrijkste kenmerken van het risicobeheersings- en controlesysteem van de vennootschap in verband met het proces van financiële verslaggeving van de vennootschap en van de groep waarvan de financiële gegevens in de

12 Zo ook De Groot en Hijink, *MAB* 2020, p. 489-490.

jaarrekening zijn opgenomen. Voor de (overige) NCGC-bepalingen geldt *comply or explain*, vennootschappen kunnen gemotiveerd afwijken.

De Groot en Hijink hebben recent onderzoek verricht naar de praktijk van de risicoverslaggeving op basis van de NCGC.[13] Uit hun onderzoek blijkt dat de bestuursverklaring uit de NCGC ten aanzien van de elementen uit *best practice* bepaling 1.4.3 voor het overgrote deel (tussen de 86% en 100%) wordt gevolgd door de AEX-, AMX- en AScX-fondsen. Bij de beursvennootschappen behorend tot de overige fondsen is dat met een score per element van tussen de 36% en 46% significant lager. De Groot en Hijink merken op dat beursvennootschappen die de elementen uit *best practice* bepaling 1.4.3 NCGC niet (allemaal) opnemen, in de meerderheid van de gevallen wel een *in control* verklaring hebben opgenomen. De reikwijdte, factor tijd en bewoordingen van de onderzochte *in control* verklaringen zijn echter verschillend. Ook worden nogal eens bepalingen van een vorige NCGC-versie toegepast. Hun conclusie is dat de consistentie ver te zoeken is.

In de Verenigde Staten is het verband tussen de kwaliteit van interne risicobeheersings- en controlesystemen en de jaarverslaggeving en accountantscontrole ook opgemerkt, wat daar heeft geleid tot wettelijke voorschriften (zie nader hierover paragraaf 2.4). Op grond van wetgeving in de Verenigde Staten is een *in control* verklaring verplicht gesteld voor bepaalde entiteiten. Daarnaast moet de accountant een verklaring afgeven over de interne risicobeheersings- en controlesystemen met betrekking tot financiële verslaglegging. De gedachte is dat door het voorschrijven van een *in control* verklaring de kwaliteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen verbetert. Om tot effectieve en goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen te komen, is het noodzakelijk dat dit zorgvuldig en professioneel wordt nagestreefd. Uit de interviews met ketenvertegenwoordigers van beursgenoteerde en niet beursgenoteerde entiteiten, relevante belangenorganisaties, experts en accountants (zie Bijlage VII) blijkt echter ook dat kwalitatief goede interne risicobeheersings- en controlesystemen niet altijd aanwezig zijn.[14]

Mogelijk is een aantal entiteiten zich nog onvoldoende bewust van het belang van effectieve en goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen dan wel nog onvoldoende bereid om effectieve en goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen na te streven en daar prioriteit aan te geven.[15] Om de vrijblijvendheid op dit terrein te beperken lijkt de invoering van een verplichte *in control* verklaring de voor de

13 De Groot en Hijink, *MAB* 2020, p. 477-493.

14 Zo ook Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 5.

15 Een entiteit staat overigens bloot aan allerlei vormen van wettelijke, expliciete, impliciete, subtiele, triviale, interne en externe monitoring. De entiteit heeft een prikkel om dat efficiënt te organiseren want de kosten van die monitoring worden doorgaans in rekening gebracht.

hand liggende maatregel, omdat als gevolg van deze maatregel gecontroleerde entiteiten het nastreven van effectieve en goed werkende interne risicobeheersings- en controlesystemen niet meer kunnen negeren of ontwijken.

Wij merken voorts op dat de rechtspersoon een juridisch gecreëerde entiteit is die de juridische uitvalsbasis biedt om collectief en gecoördineerd aan het economisch leven deel te nemen. Een rechtspersoon zorgt voor een scherpere afbakening en omlijning van de daarmee in stand gehouden onderneming.[16] Het schermt de aandeelhouders af van de verliezen van de vennootschap en schermt de vennootschap af van de schuldeisers van de aandeelhouders. De wetgever faciliteert en beschermt rechtspersonen. Omgekeerd mag de wetgever iets van dergelijke rechtspersonen terugvragen. Hodgson vraagt zich dan ook terecht af: '*What is the quid pro quo of corporations?*'.[17] De samenleving zou beschermd moeten worden tegen de gevolgen van fraude, manipulatie en creatieve jaarverslaggeving. Risicomanagement en *in control* zijn, kunnen belangrijke factoren zijn om opportunistisch kortetermijngedrag uit te bannen. Een wettelijke *in control* verklaring is dan een min of meer logisch vervolg of sluitstuk van een ingezette beweging waarin het publieke belang van de rechtspersoon (ook) wordt benadrukt.

De CTA is ook ingegaan op de vraag of de verplichting een *in control* verklaring af te geven breder zou moeten worden getrokken. In het concept-CTA-rapport staat dat de commissie ook voor Nederland meerwaarde zag in een *in control* verklaring van het bestuur.[18] Naar aanleiding van de inbreng van diverse partijen[19] op de voorlopige bevindingen lezen we in het CTA-rapport het volgende:

> 'In die reacties valt op dat waar beleggers (vertegenwoordigd door VEB en EUmedion) deze aanbeveling steunen, de vertegenwoordigers van de gecontroleerde ondernemingen (VNO-NCW en VEUO) kritisch zijn. Ook vanuit de wetenschap (onder meer prof. Paape en prof. Van de Ven) bestaat kritiek ten aanzien van de vraag wat de inhoud en betekenis van een dergelijke verklaring zou moeten zijn. Diverse accountantsorganisaties zijn gematigd positief maar werpen wel de vraag op naar de proportionaliteit, met name voor klei-

16 Hodgson, *International Journal of the Economics of Business* 2002 (09) (01), p. 45.
17 Hodgson, *International Journal of the Economics of Business* 2002 (09) (01), p. 45.
18 Zie CTA, p. 97-98, nr. 374-377.
19 Zie voetnoot 226, waar wordt gesproken van onder meer de Confirm, VEB, Eumedion, VNO-NCW, VEUO, NBA, PwC, EY, Young Profs, Visser&Visser, dhr. Paape, dhr. Van de Ven, dhr. In 't Veld, Deloitte, SRA, de Young Profs van de OOB-kantoren en de NBA Young Profs.

> nere ondernemingen (onder meer Mazars, De Jong & Laan, de NBA, de Young Profs van de OOB's).'[20]

Volgens de commissie lijkt er geen discussie te bestaan over de verantwoordelijkheid van de onderneming in het algemeen en het bestuur in het bijzonder voor de interne (financiele) beheersing en de verslaggeving. De vraag of er voor Nederland aanleiding is om een scherpere norm te stellen in die zin dat het bestuur moet verklaren en onderbouwen dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de onderneming naar behoren hebben gefunctioneerd, beantwoordt de commissie positief. Hierbij plaatst de commissie wel de volgende kanttekeningen:

> 'Dat uitwerking hiervan nog wel nader onderzoek vergt. Hierbij dient aandacht te zijn voor de mogelijkheid om een dergelijke verklaring te operationaliseren (het bestuur moet in staat zijn een dergelijke verklaring gefundeerd af te geven), de mogelijkheid voor de accountant om een dergelijke verklaring te controleren (er moeten geen onrechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de inhoud van de controle worden geschapen) en de proportionaliteit (niet voor alle ondernemingen ligt een dergelijke eis voor de hand).'[21]

In de volgende paragrafen wordt onderzocht of het invoeren van een vorm van een *in control* verklaring inderdaad een positieve bijdrage kan leveren aan het verstevigen en stimuleren van de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. De kanttekeningen die de CTA aanstipt, worden daarbij meegenomen.

2.3 Over de verwachtingskloof: In hoeverre kan een entiteit *in control* zijn?

Bij de beantwoording van de vraag naar invoering van een (wettelijke) vorm van een *in control* verklaring komt de vraag op in hoeverre ketenvertegenwoordigers daaraan gevolg kunnen geven. Hiervoor is een analyse noodzakelijk van de elementen die in de verantwoordingsketen een rol spelen. In deze paragraaf gaan wij nader in op dit complexe en onzekere krachtenveld. Daarbij zal blijken dat er verschillende verwachtingskloven bestaan die van belang zijn voor de strekking van de *in control* verklaring en de inhoud

20 Zie CTA, p. 97-98, nr. 374.
21 Zie CTA, p. 98, nr. 377.

daarvan. Wij bespreken deze verwachtingskloven in deze paragraaf. Aan het eind van deze paragraaf worden vooruitlopend op de uiteindelijke interventie al de globale contouren en kenmerken van de VOR geschetst.

Een eerste vraag die gesteld kan worden, is wat *in control* zijn eigenlijk betekent. Bij *in control* zijn kan worden gedacht aan zicht hebben op, of voorbereid zijn op de toekomst. Wat zou er kunnen gebeuren en hoe kunnen we ons daartegen wapenen? Een verdergaande betekenis is die van beheersing, het in de hand hebben van en het kunnen doen van voorspellingen over de toekomst, in de zin van 'ons kan niets gebeuren'. Hoewel de betekenis van *in control* zijn dus verschillend kan zijn, roept *in control* zijn in een verantwoordingsperspectief een essentiële vraag op: in hoeverre kunnen ondernemingen verantwoord en controleerbaar '*in control*' zijn? Kunnen we van ondernemingen verwachten dat zij op een verantwoorde wijze een *in control* verklaring afleggen en wat betekent dat dan precies? Deze vraag gaat vooraf aan en beïnvloedt mede het uiteindelijke oordeel over de eventuele invoering van een vorm van *in control* verklaring. Voor het antwoord op de vraag of we van ondernemingen kunnen verwachten dat zij op een verantwoorde wijze een *in control* verklaring kunnen afleggen en wat dat dan precies betekent, zijn de opzet en de werking van de processen van de jaarverslaggeving (accounting) en de accountantscontrole (auditing) van belang.

Allereerst zoomen wij in op accounting. De *American Accounting Association* ('*AAA*') duidt accounting aan als: '*the process of identifying, measuring and communicating economic information to permit informed judgements and decisions by users of the information*'. Accounting genereert informatie voor (betere) besluitvorming. Accounting is een proces dat verschillende fases omvat, waarin beleidsvoornemens die leiden tot transacties worden geregistreerd, samengevoegd en omgevormd tot het eindproduct: het financiële jaarverslag. Accounting is, evenals de economische realiteit die het afbeeldt, een proces dat input omvormt tot output en daarmee waarde toevoegt doordat data worden omgevormd tot informatie. Accounting wordt veelal beschouwd als de neutrale weergave van een achterliggende economische realiteit (een afbeelding van het reële systeem). Langzaam is onderkend dat een goed functionerend accountingsysteem niet alleen passief is, maar ook reële consequenties heeft. Creative accounting, manipulatie en fraude zijn gericht op het beïnvloeden van die reële consequenties. Accounting heeft zich ontwikkeld tot een systeem dat is vastgelegd in wet- en regelgeving en in (internationale) standaarden. Deze standaarden (principes en waarderingsgrondslagen) worden voorafgegaan door een conceptueel raamwerk – in Nederland het Stramien voor de opstelling en vormgeving van jaarrekeningen ('het *Stramien*'). Hierin worden verschillende uitgangspunten, veronderstellingen, dilemma's en afwegingen zichtbaar tussen betrouwbare en relevante informatie, de kosten en de baten van informatie en tussen transparantie en de concurrentiege-

voeligheid van informatie.[22] De essentiële functie (de bestaansreden) van accounting is het verminderen van de *ex ante* en *ex post* informatieasymmetrie.[23]

Een van de problemen hierbij is de tegenstelling tussen de verschillende kwaliteitseisen van informatie. Betrouwbare informatie heeft betrekking op het verleden, relevante informatie op de toekomst. Beide typen informatie voor 100% verenigen is onmogelijk. Indien dat wel wordt verwacht en nagestreefd, ontstaat een verwachtingskloof die gebaseerd is op de idee dat de informatie over de toekomst ook beheersbaar en controleerbaar is. Indien dat niet het geval is, is er dus iemand verantwoordelijk. Een daarvan afgeleid aspect is dat het bestuur zeker moet (kunnen) zijn en dus over volkomen kennis (*perfect foresight*) en informatie beschikt en gefundeerde uitspraken moet kunnen doen over de continuïteit. Dat is uiteraard niet het geval.

Dit probleem is gerelateerd aan twee andere aspecten van accounting, namelijk het onderscheid tussen een *principle based* en *rule based* systeem en het principe van *substance over form*.[24] Een jaarverslag wordt door het stellen van stringente eisen en verplichtingen (*rule based*) wellicht meer een juridisch georiënteerd document (het naleven en afvinken van allerlei regels en normen), maar de vraag is of dit economisch relevante informatie oplevert. In plaats van binnen de lijntjes te opereren biedt een *principle based* systeem meer ruimte om aansluiting te zoeken met de economische realiteit. Dit geldt zowel voor de accounting (een neutrale afbeelding van de economische realiteit – 'wat er is gebeurd'), maar in sterkere mate voor de beoordeling en weergave van risicobeheersings- en controlesystemen (door middel van een VOR) omdat het hierbij gaat om het anticiperen op 'wat er zou kunnen gebeuren'. Een *rule based* risicobenadering heeft het gevaar dat het model in plaats van middel, doel wordt zonder reële invloed, en daardoor alleen kosten oplevert en leidt tot misplaatste conclusies. Daardoor kan dit als een vorm van onrechtvaardige regeldruk worden ervaren: waarom moeten de goeden onder de kwaden lijden? In de voorlopige tussenconclusie aan het eind van deze paragraaf volgt dat de VOR in beginsel *principle based* zou moeten zijn. Niet zozeer de uitkomsten, maar het proces wordt belangrijker: welke discussiepunten, en kritische aspecten zijn besproken, welke afwegingen zijn gemaakt?

22 Zie Van Offeren et al., *MAB* 2013 (87) (09), p. 358.

23 Scott 2015, hoofdstuk 1, p. 24: Het fundamentele probleem is de afweging tussen de 'investor-informing and manager performance-evaluating roles for accounting information. […] we will refer to combining these two roles of financial reporting as the fundamental problem'.

24 Zie voor de voor- en nadelen van de *principle based* en *rule based* benaderingen in het algemeen: Schilder 2008, p. 178-185.

In het Stramien wordt het centrale doel van de externe verslaggeving aangegeven: het verstrekken van informatie om het (toekomstige) kasgenererende vermogen van de onderneming in te schatten en de risico's die daarbij worden gelopen in kaart te brengen. Stakeholders kunnen deze informatie gebruiken om beslissingen te nemen en risico's in te schatten als zij zaken met de onderneming doen. Een belangrijke aanname is dat er een gemeenschappelijke basisbehoefte (een grootste gemene deler) aan informatie is onder gebruikers, en dat deze overeenkomt met de informatiebehoefte van aandeelhouders. Dat roept echter wel de vraag op: wie is de aandeelhouder? De huidige aandeelhouder, een bezoeker van de AV, een grootaandeelhouder, een grootaandeelhouder van een familiebedrijf, een potentiële aandeelhouder, of alle aandeelhouders op de aandelenmarkt? En in hoeverre speelt het een rol of de vennootschap beursgenoteerd is? De primaire functiescheiding tussen leiding en eigendom is bij familiebedrijven bijvoorbeeld nauwelijks aanwezig. Er is sprake van actieve inmenging, waarbij de aandeelhouder direct zijn belang monitort. De essentiële functie van de externe verslaggeving is het verminderen van de *ex ante* en *ex post* informatieasymmetrie en die is hier nagenoeg afwezig. Waarom zou er een informatieplicht en controleplicht voor dergelijke ondernemingen moeten bestaan? De reden is dan het bestaan van andere gebruikers van de jaarrekening waarvan de informatiebehoefte volgens het Stramien samenvalt met die van de aandeelhouders. In een interview zei de controller van een mkb-familiebedrijf hierover bijvoorbeeld:

> 'Als wij het in MKB over stakeholders hebben, dan hebben we het over partijen als opdrachtgevers, kredietverzekeraars die meekijken zoals Graydon, aanbestedingsorganisaties die zich een beeld willen vormen over de financiële positie van het bedrijf, banken die garanties geven willen dat ook weten, dus die stakeholders zijn er wel.'

Accounting lijkt te berusten op harde, objectieve cijfers. Dat is echter uiterlijke schijn, zoals Moore het noemt: '*a mythical, determinate bottom line*'.[25] Voor veel waarderingen zijn er subjectieve keuzes en verwachtingen, bijvoorbeeld voor het bepalen van waardeverminderingen ('*impairments*'), afschrijvingen, voorzieningen en overlopende posten. Dat neemt niet weg dat accounting en de financiële verslaggeving geëvolueerd zijn tot een min of meer gemeenschappelijke taal door middel van min of meer objectieve normen die transactiedata omvormen tot financiële overzichten en daarmee data omvormen tot informatie.

25 Moore, *Accounting Horizons* 2009 (23) (03), p. 327.

Er kleven dus beperkingen aan accounting, maar dat wil niet zeggen dat we niets met de onderliggende data of informatie kunnen. Accounting ontstaat juist door en voor de (beheersing van de) onzekerheid en dat is waar accounting waarde toevoegt.

Voor het antwoord op de vraag wat *in control* zijn precies betekent, is het van belang om op te merken dat het Stramien een belangrijke beperking aanstipt van externe verslaggeving voor het inschatten van het kasgenererend vermogen: de financiële overzichten (balans, winst- en verliesrekening en het kasstroomoverzicht) hebben betrekking op het verleden en bevatten geen niet-financiële informatie. Zoals hiervoor al opgemerkt, heeft accounting betrekking op wat er is gebeurd, niet op wat er zou kunnen gebeuren. Dit laatste ziet op de risico's die een onderneming loopt. Financiële jaarverslagen kennen dan ook belangrijke beperkingen bij het beoordelen van de (toekomstige) levensvatbaarheid, de risico's, de continuïteit en de bepaling van het kasgenererend vermogen van de onderneming.[26] Het Stramien maakt zowel een sprong (en schept daarmee verwachtingen) van één groep (de aandeelhouders), naar alle groepen (de stakeholders), als een sprong van het verleden naar de toekomst. Wat er is gebeurd, is echter iets anders dan wat zou er kunnen gebeuren: dan komen risico's in beeld die volgens het model van *the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* ('het *COSO-model*') worden onderverdeeld in wettelijke of compliancerisico's, verslaggevingsrisico's, en operationele en strategische risico's.

Dit betekent dan ook dat beheersing van verslaggevingsrisico's slechts een onderdeel vormt van het gehele interne risicobeheersings- en controlesysteem. Voorts is van belang in hoeverre dergelijke systemen ook reële betekenis hebben, in de zin van beheersing van de reële risico's waaraan een organisatie blootstaat. Kan dit (verslagleggings)systeem wel onafhankelijk van dergelijke risico's worden beoordeeld en wat is in dat geval het reële belang ervan? Het onderscheid tussen verslaggevingsrisico's, operationele en strategische risico's is bovendien niet altijd scherp te trekken.[27] *In control* zijn op het gebied van de verslaggeving heeft daardoor iets kunstmatigs. Het leidt tot een verwachtingskloof die aan verslaggevingsrisico's wellicht een te hoge prioriteit en betekenis geeft. Bovendien kan door de formele nadruk die hierop wordt gelegd, het zicht ontbreken op de reële onderliggende risico's. De sterk formele nadruk op verslaggevingsrisico's kan ook het ondernemen,

26 Insolventievoorspellingsmodellen die de insolventie voorspellen aan de hand van jaarrekeningen scoren dan ook zeer matig.

27 Schwarcz, *University of Cincinnati Law Review* 2002 (70) (28), p. 1309 beweert dat sommige financiële transacties zo complex zijn dat deze nauwelijks cijfermatig kunnen worden weergegeven: *'This Essay also introduces the dilemma that some structured finance transactions are so complex that disclosure to investors in the sponsoring company is necessarily imperfect – either oversimplifying the transactions or providing detail and sophistication beyond the level of most investors.'*

wat gepaard gaat met risico's lopen, belemmeren. Anderzijds kan worden beweerd dat ondanks de beperkte zeggingskracht van het financieel verslag dat op feiten uit het verleden is gebaseerd, daaruit juist informatie kan worden afgeleid waarover enige mate van zekerheid bestaat en waarop de oordeelsvorming en het vertrouwen (mede) kunnen worden gebaseerd. De juistheid van de cijfers geeft een indicatie van de toekomstige kasstromen, levensvatbaarheid, risico's en de continuïteit van de onderneming. Het probleem is dat deze informatie inherente beperkingen kent die gebruikers op het verkeerde been kunnen zetten, omdat er te veel betekenis aan kan worden gehecht.

De vraag is dan ook: wat is risico en voegt risicobeheersing waarde toe? Risico (of beter onzekerheid[28]) is een gelaagd holistisch concept dat uit vele dimensies bestaat. Hierop voortbouwend kan de vraag worden gesteld of een grote beursonderneming en/of haar omgeving niet te onzeker, dynamisch en complex zijn om op een strikte wijze rekenschap te kunnen geven over wat er allemaal zou kunnen gebeuren. Het verlamt enerzijds de organisatie, anderzijds veroorzaakt het hoge kosten om de risico's te beheersen. Het duurzame concurrentievoordeel is juist verbonden met de uniciteit van de bedrijfsmiddelen en dat maakt een onderneming van nature kwetsbaar. Het Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) heeft in 2002 een raamwerk uitgebracht voor zowel het beoordelen als het inrichten van risicomanagement. Het raamwerk, dat *principle based* van aard is, identificeert de relaties tussen risico's en het interne beheersingssysteem met het uitgangspunt dat interne beheersing zich als een proces voltrekt dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over (1) het bereiken van strategische doelen, (2) effectieve en efficiënte bedrijfsprocessen, (3) betrouwbare (financiële) informatieverzorging en (4) naleving van relevante wet- en regelgeving. Analoog aan accounting kleven er beperkingen aan en wordt er kritiek op uitgeoefend; een alomvattend uniform en universeel risicobeheersingsmodel bestaat niet, dat is juist de essentie van onzekerheid. Verwachtingsmanagement is dan ook van essentieel belang bij de eventuele toepassing van een dergelijk model. Een dergelijk risicomodel is bovendien meer ingrijpend en vraagt meer dan het verslaggevingsmodel omdat het ingrijpt in de beleidsvrijheid (of de vrijblijvendheid aan banden legt) waarmee processen worden georganiseerd en zich uitstrekt naar de toekomst in plaats van naar het verleden zoals in het accountingmodel.

28 Dit onderscheid is aangebracht door Knight (1968). Van risico is sprake als de toekomst uitputtend door scenario's kan worden weergegeven, met behulp van een kansverdeling. Bij onzekerheid kan de toekomst niet uitputtend door scenario's worden beschreven. Door systematisch te spreken over risico in plaats van onzekerheid wordt al impliciet een stelling ingenomen over de mate van beheersbaarheid daarvan.

Na deze uiteenzetting over accounting en de vragen die het oproept, zoomen wij vervolgens in op auditing. Onder auditing wordt verstaan:

> 'a systematic process by which a competent, independent person objectively obtains and evaluates evidence regarding assertions about economic actions and events to ascertain the degree of correspondence between those assertions and established criteria and communicating the results to interested users'.[29]

De onafhankelijke persoon is de controlerend accountant. De accountant is naast de vertrouwenspersoon van het maatschappelijk verkeer een duizendpoot die moet opereren in een breed krachtenveld en zich moet buigen over de neutrale weergave van de financiële positie en prestatie van een unieke onderneming. Accountants verstrekken zekerheid (*assurance*), zowel naar de opdrachtgever (de gecontroleerde entiteit) als naar de uiteindelijke gebruiker van de jaarrekening. De accountantscontrole verstrekt zekerheid over en geeft betrouwbaarheid aan de financiële informatie. De vraag is alleen, tot hoever kan of moeten die zekerheid en betrouwbaarheid zich uitstrekken? De accountantscontrole kan als een vorm van monitoring worden aangemerkt en meer in het bijzonder als een vorm van metamonitoring; alleen min of meer betrouwbare informatie verschaft de stakeholders immers de basis waarmee de zij de onderneming kunnen monitoren. In Nederland zijn er volgens geïnterviewde accountants ongeveer twintigduizend niet-beursgenoteerde ondernemingen die onder de controleplicht vallen. In het verlengde daarvan geldt een vergelijkbaar aantal voor vrijwillige controle. Een expert zei in een interview hierover:

> 'Vroeger was de accountantsverklaring een oordeel. Geeft de jaarrekening een getrouw beeld: ja of nee? Eén pagina. Tegenwoordig – in Engeland al sinds 2013 – staat niet alleen dit eindoordeel erin, maar ook wat de belangrijkste risico's zijn die de accountants hebben geïdentificeerd, hoe hebben ze hun werkzaamheden daarop ingericht en uiteindelijk wat is het eindoordeel. Maar ook met welke materialiteit – welke mate van zekerheid – hebben ze hun controle kunnen uitvoeren. Dat stond er vroeger allemaal niet in.'

De controleplicht geldt niet alleen voor beursgenoteerde entiteiten. Wat is de reden van bestaan van deze plicht voor de andere organisaties, bijvoorbeeld familiebedrijven? Zoals hiervoor is aangegeven, is de essentiële functie van accounting het verminderen van de *ex ante* en *ex post* informatieasymmetrie, niet alleen van aandeelhouders maar van alle stakeholders. Maar deze informatieasymmetrie bestaat ook ten aanzien van de betrouwbaarheid van deze informatie omdat het bestuur de transactiedata initieert, opslaat en

29 American Accounting Association 1973. Auditing kan zowel intern geschieden (IAD) als extern.

omvormt. Verantwoording afleggen en informatie verstrekken kan alleen als de betrouwbaarheid van de gegevens is vastgesteld. Hierin is de essentiële functie van de accountantscontrole gelegen, zowel voor beursondernemingen als familiebedrijven. De controle versterkt daarmee de voordelen – waardecreatie – van de jaarverslaggeving,[30] interne controle[31] en interne *audit*.[32] Andere voordelen zijn: het voldoen aan de wettelijke verplichtingen, het doorlichten en verbeteren van de interne (controle)systemen, het opwekken van vertrouwen bij de stakeholders van de onderneming, het detecteren en preventie van fraude, en het kan leiden tot verbeteringen in de informatievoorziening en in de interne besluitvorming.

Een belangrijk dilemma bij auditing is (opnieuw) de verwachtingskloof. De externe controle is immers per definitie imperfect omdat nimmer over alle zaken exacte zekerheid zal bestaan. Het takenpakket van de accountant is bovendien verbreed en de complexiteit en dynamiek van het (ook internationaal) zakendoen is toegenomen. Dit heeft wellicht bijgedragen aan het vergroten van de verwachtingskloof. Een expert die wij interviewden, zei er het volgende over:

> 'Als een bedrijf na fraude failliet gaat rijst de vraag waarom de accountant de fraude niet had opgemerkt. De accountantskamer beslist consequent dat indien achteraf komt vast te staan dat bij een gecontroleerde entiteit fraude heeft plaatsgevonden, dit niet wil zeggen dat de accountant de fraude had moeten ontdekken. De rechter volgt dat ook. Dat onderstreept dat niet de accountant maar de gecontroleerde entiteit de eerstverantwoordelijke is.'

Naast *auditing en accounting* bestaan er verwachtingskloven op andere (aanverwante) terreinen. Zo is bijvoorbeeld een onderneming niet altijd succesvol en kunnen managers niet overal van op de hoogte zijn. Er kleven dan ook beperkingen aan het afgeven van een *in control* verklaring. Dergelijke verklaringen zouden dan ook deels een schijnzekerheid kunnen creëren en daardoor valse verwachtingen kunnen wekken; dit is een aspect dat hierboven ook kort is besproken bij het onderscheid tussen de *rule based* en *principle based* benaderingen. Verwachtingskloven kunnen onder andere ook ontstaan door:

- informatie zowel als betrouwbaar als relevant te bestempelen;
- uit te gaan van de objectiviteit van de winstcijfers;
- informatie uit het verleden te extrapoleren naar de toekomst;
- te verwachten dat accountants alles detecteren;

30 Hierover in het algemeen: Bushman en Smith, *Economic Policy Review 2003* (9) (1), p. 65-87.
31 Hierover in het algemeen: Chalmers et al., *Journal of Accounting Literature* 2019 (42), p. 80-103.
32 Hierover in het algemeen: Eulerich en Eulerich, *MAB* 2020 (94) (03/04), p. 83-92.

– uit te gaan van (beheersbaar) risico en niet van (minder) beheersbare onzekerheid;
– te veronderstellen dat ondernemingen succesvol zijn;
– te verwachten dat CEO's volledig op de hoogte (kunnen) zijn van het wel en wee van de onderneming.

Gelet op deze bevindingen kan geconstateerd worden dat specifieke regels voor *in control* zijn een misplaatst gevoel van controle kunnen opwerpen omdat het zicht op de reële risico's wordt vertroebeld. Het kan verworden tot een papieren werkelijkheid. Het creëert schijnveiligheid, een jaarlijkse invuloefening die ook gericht is op het afdekken van aansprakelijkheid. Deze gedachten weerspiegelen ook tot hoever de schaal, de scope en het doel van de interne controle zich dienen uit te strekken. Dient de interne controle voor het detecteren en voorkomen van (alle vormen van) fraude, het voorkomen van winststuring, of voor het beter duiden van waarderingsproblemen, of voor het optimaliseren van bedrijfsprocessen, of vallen deze doelen samen? Kan interne controle (aangevuld met een interne en externe audit) alle (vormen van) fraude uitbannen? En welke kosten brengt dat met zich mee? En hoe verhoudt het controletechnische inzicht in bedrijfsprocessen zich tot het meer efficiënt en effectief inrichten daarvan?[33] Hierbij lijkt sprake te zijn van een verschuiving naar het laatste doel: '*Recently professionals have debated the role of the CFO, with many arguing that the function has shifted away from accounting and financial reporting and toward operational strategy and investor relations. As CFOs focus less on accounting, the responsibility for financial reporting falls more on the chief accounting officer.*'[34] Hoe verhouden operationele en controletechnische eisen zich tot elkaar? Zijn deze samen te smeden tot een efficiënt geheel?[35] En in hoeverre wordt bij het geven van een oordeel hierover al impliciet uitgegaan van een specifieke vorm van de *in control* verklaring met de nadruk op compliance en vele vastleggingen en afvinklijsten? De specifieke vorm of benaming van een dergelijke verklaring is van invloed op de mogelijke voor- en nadelen hiervan en het uiteindelijke oordeel daarover. De voor- en nadelen van een op het SOX geïnspireerde *in control* verklaring – met een nadruk op compliance – kunnen daardoor worden genuanceerd of in een ander daglicht komen te staan, zie daarover paragraaf 2.5.

Vooruitlopend op de mogelijke invoering van een *in control* verklaring zou daarom de vraag kunnen worden gesteld of '*in control* zijn' niet een illusie is.[36] De succesformule voor het definiëren en beheersen van risico's bestaat niet. De bron van de verwachtingskloof is

33 Ook het onderscheid hiertussen is niet scherp te trekken.
34 Mitsuda 2020, p. 2 (voetnoot weggelaten).
35 Emanuels, *MAB* 2017 (91) (05-06), p. 148.
36 Vergelijk Paape, *De Accountant* 2008 (07-08), p. 40: 'Mijn conclusie is dan ook dat een *in control*-verklaring onmogelijk is. De echte waarde is gelegen in het feit dat continu aandacht wordt gegeven aan de sterkten en zwakten van de risicomanagement- en interne beheersingssystemen.'

het idee dat ondernemingen altijd succesvol (moeten) zijn. Om aan de verwachtingen te voldoen wordt het management geprikkeld om misstanden, slechte uitkomsten, en bepaalde beslissingen te verhullen. Dat speelt zowel een rol in specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld als het voortbestaan van de onderneming op het spel staat, als in generieke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer de kapitaalmarkt overgewaardeerd is.[37]

Een gedetailleerde wettelijke regeling op het gebied van *in control* zijn houdt in elk geval geen rekening met het unieke karakter van een onderneming en kan daardoor inhoudelijk ver afstaan van de achterliggende economische realiteit, waardoor het meer als doel op zich dan als middel gaat werken. En leiden afvinklijstjes juist niet tot tunnelvisie en het veronachtzamen van de meest belangrijke risico's die buiten het systeem vallen? Risicomanagement bij financiële instellingen heeft de problemen tijdens de kredietcrisis niet voorkomen. De *Black Swans* werden door de klassieke generieke en stringente wijze van risicomanagement niet onderkend.[38] Een abstracte (*principle based*) regeling kan er echter toe leiden dat risicomanagement oppervlakkig, te vrijblijvend en daarmee nietszeggend wordt en daarmee ook zijn doel voorbijschiet. In beide gevallen levert het kosten op en geen opbrengsten.

Aan de overweging om een vorm van een *in control* verklaring in te voeren gaat derhalve een belangrijke vraag vooraf: in hoeverre kunnen ondernemingen of de bestuurders *in control* zijn? Kunnen bestuurders en de accountants daarover een verantwoord oordeel geven? Het besturen van een onderneming gaat gepaard met onzekerheid en complexiteit. De verwachtingskloof ontstaat doordat van een onderneming wordt verwacht dat zij succesvol en winstgevend is en dat, als dat niet het geval is, iemand verantwoordelijk is. Maar het falen van ondernemingen is een normaal verschijnsel.

Het voorgaande betekent echter niet dat er niets aan risicobeheersing gedaan kan worden en er geen verantwoording over afgelegd kan worden. Belangrijk is ons inziens echter dat de benaming *in control* verklaring een 'ons kan niets gebeuren'-houding en -uitkomst suggereert en daarmee een nieuwe verwachtingskloof creëert. Om een dergelijke verwachtingskloof te voorkomen geven wij er daarom de voorkeur aan om niet te spreken van een *in control* verklaring maar van een Verklaring omtrent Risicobeheersing. In het verlengde hiervan zou de VOR zich niet moeten uitstrekken tot strategische risico's, want daar lopen entiteiten het eerst tegen de grenzen wat overzien kan worden.[39] Daarnaast zou een derge-

37 Dit sluit aan op de bewering van Jensen en Murphy (2004, p. 44) dat er *agency costs* zijn verbonden aan de overwaardering van *equity*.

38 Crouhy 2011, p. 12 en 20.

39 Moore 1998, p. 180, merkt dan ook op dat: 'the world is too complex, the permutations too many, for any single company to envision definitively the transformations to come'.

lijke verklaring *principle based* moeten zijn en meer gericht moeten zijn op de inhoud en het doel ervan (transparantie) dan op het afvinken van verplichte lijsten die geen werkelijke reële bijdrage leveren aan het stimuleren van de aandacht voor risicobeheersing. Verwachtingsmanagement is niet alleen nodig richting de gebruikers, maar ook bij de opstellers en beoordelaars van een dergelijke verklaring.[40] Deze nieuwe naamgeving legt de (imperfecte) achterliggende visie bloot – wat kun je verwachten – en creëert een kader voor het oordeel over de VOR.

2.4 Rechtsvergelijkende beschouwingen: Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk

2.4.1 Inleiding

Discussies over rol, functie, doel en monitoring van vennootschappen – onderdeel van corporate governance – zijn al oud. Morck en Steier geven een beschrijving van de ontwikkeling in verschillende landen.[41] Daaruit distilleren zij een aantal verklarende elementen: de duidelijkste determinant is '*accidents of history*'. De ontwikkeling van corporate governance is in belangrijke mate afhankelijk van reacties op gebeurtenissen: fraude, corruptie, misleiding, faillissementen, overnames, omkoping. *Creative* en *fraudulent accounting* vormen een belangrijk ingrediënt voor aanpassingen. In de Verenigde Staten wordt de Sarbanes-Oxley Act (SOX) wel beschouwd als de grootste aanpassing in het vennootschapsrecht sinds de oprichting van de Securities and Exchange Commission ('*SEC*'). Onderdeel van deze wet is de wettelijke *in control* verklaring. Ook in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde de corporate governance voor wat betreft het in control zijn van de onderneming zich gestaag. In tegenstelling tot de SOX – die min of meer als een trendbreuk en daarmee als een revolutie kan worden getypeerd – is in het Verenigd Koninkrijk sprake van een geleidelijke evolutie van de corporate governance. In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk op het terrein van risicobeheersing nader bekeken. In paragraaf 2.4.2 wordt nader ingegaan op de SOX. Besproken worden de achtergrond van de SOX en de voor dit onderzoek relevante bepalingen van de SOX. Daarna wordt inzicht gegeven in de kritiek, de nadelen, de kosten en de voordelen van de SOX. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4.3 ingegaan op de discussie over *in control* in het Verenigd Koninkrijk. Hiertoe wordt nader ingegaan op het Brydon-rapport, waarin wordt aangegeven hoe het controlekader in ondernemingen in het

40 De term *in control* verklaring wordt veelal geassocieerd met een op compliance gebaseerde SOX-benadering. Een dergelijke eerste indruk vertroebelt de voor- en nadelen ervan.

41 Zie Morck en Steier 2005.

Verenigd Koninkrijk kan worden verbeterd. Daarna wordt het rapport van EY besproken, dat een reactie op het Brydon-rapport bevat en op onderdelen suggesties doet. Paragraaf 2.4.4 sluit af met een tussenconclusie waarin de belangrijkste bevindingen van 2.4 de revue passeren.

2.4.2 Verenigde Staten: Sarbanes Oxley Act

In deze paragraaf wordt de Sarbanes-Oxley Act in de Verenigde Staten besproken. Aan de orde komen achtereenvolgens de achtergrond van de SOX, de voor dit rapport relevante bepalingen uit de SOX, de kritiek op de SOX, de voordelen en de nadelen en kosten van de SOX. Nadat vervolgens inzicht is gegeven in de directe kosten die met de SOX gepaard gaan, worden de opbrengsten en voordelen van de SOX besproken. De paragraaf wordt afgesloten met twee overzichtstabellen waarin de besproken kritiekpunten, nadelen en voordelen van de SOX staan samengevat.

2.4.2.1 Achtergrond

De Sarbanes-Oxley Act is een Amerikaanse federale wet op het terrein van het bestuur van ondernemingen (corporate governance). De SOX wordt wel beschouwd als een reactie op de misstanden die aan het licht kwamen tijdens hoorzittingen.[42] Tijdens de behandeling van de wet in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat speelde de Enron-affaire en daar kwam de teloorgang van *Word.Com* nog bovenop. Bijna unaniem gingen beide Kamers van het Congres daardoor akkoord met de SOX. Tijdens de hoorzittingen kwamen allerlei problemen aan het licht, waaronder onvoldoende toezicht op accountants, belangenverstrengeling, onvoldoende onafhankelijkheid van accountants, creatief boekhouden, fraude en een niet transparante verslaggeving. Niet alleen de direct betrokkenen, maar ook andere partijen in de *equity value chain* werden in de analyse en wetgeving meegenomen, zoals banken, beleggingsanalisten en kredietbeoordelaars.

De SOX dateert van 2002 en wordt beschouwd als de belangrijkste ontwikkeling na de oprichting van de SEC in 1934 als reactie op de beurscrisis van 1929 en de misstanden die tijdens de depressie aan het licht kwamen. Meer gedetailleerde en snellere informatie zou zorgen voor een goede werking van de aandelenmarkt.

42 Scott 2015, hoofdstuk 9 en 10, benadert de invoering (en rechtvaardiging) van de SOX aan de hand van een speltheoretisch model. Invoering van de SOX leidt tot een andere *pay-off*-structuur (en daarmee prikkel) voor de bestuurder.

2.4.2.2 Belangrijkste bepalingen SOX: art. 302, 404 en 906

De in dit kader relevante belangrijke bepalingen van de SOX zijn art. 302, 404 en 906. Op grond van art. 302 SOX moeten de CEO en de CFO in ieder jaarverslag of kwartaalverslag bepaalde verklaringen ('certify') afleggen met betrekking tot interne controles, hun verantwoordelijkheid daarvoor en 'disclosures' daarover, en moeten ze verklaren dat naar hun wetenschap de financiële overzichten en andere financiële informatie in het verslag in alle materiële opzichten de financiële toestand en de bedrijfsresultaten van de uitgevende instelling getrouw weergeven.[43]

Op basis van art. 404 SOX dient het jaarverslag van beursgenoteerde ondernemingen een 'internal control report' te bevatten, waarin:
1) de verantwoordelijkheid van het management voor het opzetten en onderhouden van een adequate interne controlestructuur en procedures voor financiële rapportage wordt toegelicht;[44] en
2) per het einde van het laatste boekjaar een beoordeling is opgenomen van de effectiviteit van de interne controlestructuur en de procedures van de uitgevende instelling voor de financiële verslaggeving.[45]

Het onder punt (2) genoemde betreft een 'echte' in control verklaring:

> 'requiring each annual report required by (…) to contain an internal control report, which shall (1) (…);[46] and (2) contain an assessment as of the end of the most recent fiscal year of the issuer, of the effectiveness of the internal control structure and procedures of the issuer for financial reporting.'[47]

Daarbij dient tevens te worden aangegeven welk algemeen geaccepteerd raamwerk is gehanteerd als basis voor deze conclusie. Op basis van een interpretatie van de SEC is het COSO Internal Control – Integrated Framework (2013) daarvoor thans aangeduid als geschikt en daardoor ook veelal het gebruikte referentiekader.[48] Ook moeten materiële tekortkomingen in de *internal controls over financial reporting* toegelicht worden.

---

43 Raaijmakers en Buma 2020, p. 882.
44 Raaijmakers en Buma 2020, p. 882.
45 Het betreft hier aldus een 'echte' in control verklaring: '*the effectiveness of the organization's internal controls*'.
46 Dit ziet op de toelichting over de verantwoordelijkheid van het management voor het opzetten en onderhouden van een adequate interne controlestructuur en procedures voor financiële rapportage.
47 Art 404 SOX.
48 De Groot en Hijink, *MAB* 2020, p. 482.

De accountant moet hierover een verklaring afgeven. Daar is een specifieke controlestandaard voor. De accountant moet in een *integrated audit opinion* naast zijn conclusie over de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving ook een eigen conclusie opnemen over de effectiviteit van de *internal controls over financial reporting* per ultimo boekjaar, gebaseerd op hetzelfde referentiekader als door de onderneming wordt gehanteerd.[49] Bepaalde, kleinere, gecontroleerde entiteiten zijn overigens uitgezonderd van het vereiste dat de accountant hierover een verklaring moet afgeven.[50] Verdedigd wordt evenwel dat de controle door de accountant belangrijker is dan de *in control* verklaring zelf.[51]

In de literatuur is over art. 404 SOX het volgende opgemerkt:

> 'What SOX section 404 did was to force disclosure of IC weaknesses, and then to rely on pressures that flow from such disclosures to cause companies to improve their systems.'[52]

Art. 906 SOX bevat strafrechtelijke sancties voor het certificeren van misleidende of frauduleuze financiële verslaggeving door bestuurders. Opgelegde boetes kunnen oplopen tot $ 5 miljoen en twintig jaar gevangenisstraf.

2.4.2.3 Kritiek op SOX

Hierna worden de voor- en nadelen van, de positieve geluiden over en de kritiek op (art. 404) SOX weergegeven.

Volgens Romano zagen corporate governance *entrepreneurs*[53] met de SOX hun kans schoon om al bestaande ideeën op de politieke agenda te krijgen.[54] Romano richt zich op bepaalde onderwerpen uit de SOX die niet door inzichten uit de accounting en finance worden ondersteund. De SOX biedt geen oplossingen voor problemen die er soms ook niet zijn. Het is volgens haar een overhaaste reactie op misstanden; een reactie die niet helpt om deze misstanden te voorkomen, alleen maar tot hogere kosten en marktverstoring leidt, en inbreuk maakt op de vrijheid van de ondernemer en de afzonderlijke staten om door concurrentie en innovatie de optimale vorm en omvang van de interne en externe

49 De Groot en Hijink, *MAB* 2020, p. 482-483.
50 Posner, Harvard Law School Forum on Corporate Governance 2020.
51 Posner, Harvard Law School Forum on Corporate Governance 2020.
52 Srinivasan en Coates, *Accounting Horizons* 2014 (28) (03), p. 627.
53 Een *policy entrepreneur* verwijst naar een persoon die kansen grijpt om beleidsresultaten te beïnvloeden om zijn eigen belang te vergroten. Een *corporate governance entrepreneur* is een *policy entrepreneur* die zich heeft toegespitst op het beleid rondom corporate governance.
54 Romano, *The Yale Law Journal* 2005, p. 1521-1611.

controle te bepalen. Romano beoordeelt onder andere de verplichte certificering van het financieel verslag.[55] De invoering van deze bepaling wordt volgens Romano niet ondersteund door de uitkomsten van empirische accounting- en finance-studies. Bij het laatste aspect voert zij een studie aan die geen koerseffect meet van het niet (kunnen) voldoen aan deze certificering. Bhattacharya en collega's concluderen dat certificering door de CEO niet '*value relevant*' is.[56] Bovendien blijkt dat de reactie van de aandelenmarkt op de invoering van de SOX negatief is. Dit wordt bevestigd door Zhang, die de economische consequenties van de SOX in kaart heeft gebracht.[57] *'Do private benefits outweigh private costs?'* Hij komt tot een negatief oordeel. Het abnormale cumulatieve rendement op aandelen rond de invoering van de SOX was significant negatief. Beleggers waardeerden de SOX destijds dan ook negatief. Wel gaat het om de private kosten en opbrengsten. Maatschappelijke opbrengsten, de betere werking van de aandelenmarkt en het vertrouwen in vennootschappen worden niet meegewogen.

Butler en Ribstein kiezen voor een meer theoretische en inhoudelijke benadering.[58] Ook zij benadrukken dat de SOX op feitelijk onjuiste gronden is ingevoerd en hoge kosten met zich meebrengt. De jaarlijkse directe kosten van compliance worden geschat op 600 miljoen dollar.[59] Butler en Ribstein vergelijken een wereld zonder en met de SOX. Dit artikel wordt meer uitgebreid besproken, omdat het een goede standaard biedt om de voorgestelde interventies te beoordelen op hun voor- en nadelen. In een goed functionerende markt wordt goed gedrag afgedwongen en slecht gedrag afgestraft. Aandeelhouders kunnen door te diversifiëren rekening houden met fraude of misleiding, zodat zij de incidentele fraudekosten daarvan kunnen spreiden.[60] Managers/ondernemers stellen hun reputatie en *human capital* in de waagschaal als uitkomt dat zij manipulatief opereren. Een goed werkende efficiënte markt lost dit fraudeprobleem kosteloos op. Voorheen regelden de afzonderlijke staten de governance – en was er concurrentie tussen de staten – nu is dat een federale aangelegenheid geworden. Concurrentie tussen de staten wordt daarmee uitgebannen. De werking van de corporate governance was echter robuust en veerkrachtig. De introductie van de SOX vormde daarom een belemmering om het krachtenveld goed te laten functioneren. De markt en de onderneming zijn nu zelf minder goed in staat om de optimale wijze te vinden om fraude te voorkomen en te detecteren. De onderneming heeft daardoor minder prikkels om haar eigen geloofwaardigheid te onderbouwen. Ster-

55 Romano, *The Yale Law Journal* 2005, p. 1521-1611.
56 Bhattacharya et al., *Journal of Empirical Finance* 2007 (14) (05), p. 611.
57 Zhang, *Journal of Accounting and Economics* 2007 (44) (01-02).
58 Butler en Ribstein 2006, p. 2.
59 De verwachting was echter dat deze kosten ook aanloopkosten (van de eerste compliance ronde) bevatten waardoor ze in latere jaren zouden kunnen dalen.
60 Dus hoewel slechts 8% van de 2.500 grootste ondernemingen tekortkomingen in de financiële rapportage vertoonde, hebben alle ondernemingen miljoenen geïnvesteerd in compliance.

ker uitgedrukt: de onderneming kan zich er nu met het standaard afvinklijstje van af maken. Butler en Ribstein noemen de volgende vier corrigerende mechanismen die ondernemingen in een wereld zonder de SOX *in control* houden:[61]

1. *Markttoezicht (market monitoring)*:[62] uit empirisch onderzoek blijkt dat de markt over veel impliciete methoden beschikt om frauderisico's in te schatten (bijvoorbeeld meer nadruk leggen op de kasstroom dan op de winst) en beheersing ervan af te dwingen. *'Cash is a fact, profit an opinion.'* De markt werkte niet goed omdat er sprake was van een beurshausse, maar dit was slechts tijdelijk. Noch de SOX, noch de markt kan nieuwe fraude voorzien. Ook de SOX kan niet alle fraude uitbannen.
2. *Reputatie en signalering (reputation and signalling)*:[63] reputatieschade is een belangrijk mechanisme om goed gedrag af te dwingen. Daarnaast kan de onderneming zelf signalen afgeven dat zij *in control* is. Het voordeel van het uit eigen beweging aantonen dat alles op orde is (*signalling*) boven verplichte regelgeving om dit te doen (*mandatory regulation*) is dat de onderneming zelf (beter) kan (of zou kunnen) bepalen of de opbrengsten van acties de kosten overtreffen, en dus beter in staat is om de optimale scope en de schaal daarvan te bepalen. De onderneming wordt dan niet gereguleerd door een *one-size-fits-all* regel waaraan alle ondernemingen moeten voldoen.[64] Volgens deze redenering subsidiëren bij SOX-regelgeving de goede ondernemingen de slechte ondernemingen. Anderzijds zou voor nieuwe toetreders tot de markt juist ook kunnen gelden dat het hun relatief meer moeite kost om uit eigen beweging aan te tonen dat alles op orde is. Voor deze nieuwkomers zou de SOX ook positief kunnen zijn, omdat zij zich met een standaardmethode beter kunnen invechten. Dit is tegengesteld aan de heersende doctrine dat juist kleine ondernemingen een kostennadeel hebben van de SOX.
3. Naast het markttoezicht kunnen ook (groot)aandeelhouders van de onderneming voorstellen doen om de controles aan te scherpen.[65]
4. Door de invoering van de SOX op federaal niveau in de Verenigde Staten hebben de afzonderlijke staten invloed moeten inleveren. De bemoeienis van de afzonderlijke staten heeft destijds geleid tot een efficiënt, veerkrachtig en robuust systeem dat met de invoering van de SOX plotseling werd ingeruild voor een federaal systeem.[66]

---

61 Als vijfde merken zij op: *'Finally, it is worth wondering whether private organizations might have picked up any regulatory slack that existed in the absence of SOX. Firms can supplement market discipline by subjecting themselves to regulation by non-governmental bodies'* (Butler en Ribstein 2006, p. 33).

62 Butler en Ribstein 2006, p. 26.

63 Butler en Ribstein 2006, p. 28.

64 Maar zie de eerdere discussie bij *internal control*.

65 Butler en Ribstein 2006, p. 30.

66 Butler en Ribstein 2006, p. 30.

Centraal staat dat ondernemingen en hun bestuurders in de vrije competitieve, innovatieve wisselwerking met de markt in staat zijn een goed werkend toezichtssysteem (monitoringsysteem) op te bouwen. De stringente SOX – *one size fits all* – met een *rule based* vormgeving houdt geen rekening met het zelfreinigend vermogen van de markt waarin door concurrentie de optimale methode wordt bepaald. Impliciet wordt met de invoering van de SOX verondersteld dat de wetgever beter op de hoogte is van wat goed is voor een onderneming is (of de samenleving) dan de onderneming (of de samenleving) zelf. Bestuurders kunnen de stringente SOX daardoor als een knellend korset ervaren.

De vraag is echter niet alleen of bestuurders van ondernemingen het beter kunnen, maar vooral of ze dat ook willen. Wat goed is voor de onderneming, hoeft namelijk niet goed te zijn voor de bestuurder zelf. Er kan sprake zijn van een vorm van '*misalignment*'.[67] De onderneming en de bestuurder zitten dan niet op één lijn met elkaar. Bestuurders kunnen bijvoorbeeld een kortetermijnprikkel hebben om slechte resultaten of falen te verbloemen, of om betere specifieke contractvoorwaarden te verkrijgen. Bestuurders houden daarbij niet (altijd) rekening met de externe effecten van hun gedrag, zoals de ondermijning van het vertrouwen in de samenleving.

2.4.2.4 Nadelen en kosten van SOX

Volgens Butler en Ribstein en andere critici van de SOX worden de kosten van de SOX onderschat en de voordelen ervan overschat.[68] Zij geven aan dat de kosten van de SOX bestaan uit de directe nalevingskosten (*compliance costs*),[69] waaronder controlekosten (*audit fees*), maar ook uit impliciete kosten. Bestuurders gaan namelijk voorzichtiger werken en hebben minder tijd voor strategische en operationele activiteiten (we spreken hier van *opportunity costs*).[70] De SOX leidt volgens de critici tot stroperigheid en het werken over meerdere schijven. Het kan een cultuur creëren waarin men elkaar niet vertrouwt en opent daarmee de deur naar allerlei juridische geschillen. Verder geven critici van de SOX aan dat het de concurrentiepositie van de onderneming kan ondermijnen en het innovatievermogen kan verzwakken. Ook kan het SOX-ondernemingen wegjagen van de Amerikaanse beurs: zij trekken zich dan terug van de beurs (*delisting*). Butler en Ribstein stellen dat de SOX aanzienlijke kosten met zich meebrengt.[71] Hieronder volgen de verschillende kosten die zij onderkennen, onderbouwd aan de hand van theoretische argumenten:

67 Bouwens 2020.
68 Butler en Ribstein 2006, p. 22.
69 Butler en Ribstein 2006, p. 35.
70 Butler en Ribstein 2006, p. 45.
71 Hierbij is ingezoomd op de kosten van art. 404 SOX en aanverwante aspecten van de invoering van de SOX.

A Direct compliance costs (directe nalevingskosten)

De directe kosten van de *in control* verklaring en de accountantsbeoordeling zijn vooral voor kleine ondernemingen relatief hoog.[72] Ook de kosten van controletechnische functiescheiding (de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden hieromtrent) kunnen voor kleine ondernemingen hoog uitvallen. Gescheiden functies kunnen de voordelen van specialisatie op operationele gronden ondermijnen.

B Managing in the shadow of SOX: a climate of fear[73]

Een moderne onderneming met specialistische functies is (mede) georganiseerd op basis van vertrouwen. Dit vertrouwen kan op gespannen voet staan met de opgelegde controle en kan daardoor zelfs wegvallen. De veilige optie van de controle verdient al gauw de voorkeur. Ook veranderingen, aanpassingen en verbeteringen van de *in control* verklaring worden hierdoor belemmerd. De *in control* verklaring voelt als een knellend '*one-size-fits-all*' maatpak Er kan van grote aanpassingen in de *in control* verklaring van de onderneming worden afgezien, omdat niets doen het veiligst is: als de grote aanpassingen openbaar zouden worden, ontstaat immers de mogelijkheid dat de onderneming gestraft wordt. Ook controletechnische functiescheiding (de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waardoor onderlinge onafhankelijkheid wordt gestimuleerd) kan een remmende werking hebben op innovaties en de bereidheid om risico's te nemen.[74] De onafhankelijkheid die ontstaat door de functiescheiding kan leiden tot onbegrip en animositeit en daarmee beperkingen van de vrije informatiestroom binnen een onderneming tot gevolg hebben Hierdoor wordt het kritisch tegengeluid ondermijnd en kunnen tunnelvisie en verkokering ontstaan. Vooral managers die de *in control* verklaring moeten tekenen, zullen beducht zijn voor de eventuele juridische geschillen (*litigation*) die kunnen ontstaan.[75] Butler en Ribstein geven verder aan dat klokkenluiders dan elk detail kunnen gebruiken om mee te dreigen. Betere bescherming opent nieuwe kansen voor potentiële klokkenluiders.

C Opportunity costs of SOX

De beschikbare tijd van managers voor operationele en strategische activiteiten daalt. Dit gaat ten koste van alternatieve opbrengsten. Men spreekt dan van *opportunity costs*:

72 Butler en Ribstein 2006, p. 37, merken hierbij het volgende op: '*A one-size fits all, bottom-up, check-the-box approach that treats all controls equally is less likely to improve internal controls and financial reporting than reasoned, good faith exercise of professional judgment focused on reasonable, as opposed to absolute, assurance*.'

73 Butler en Ribstein 2006, p. 39.

74 Bijvoorbeeld bij een overname.

75 Butler en Ribstein 2006, p. 44, zeggen hierover: '*The most profitable corporations subject to SOX will be the ones whose executives are well-trained to anticipate litigation difficulties, rather than business issues.*'

gemiste baten. De SOX kan er ook toe leiden dat bestuurders zich terugtrekken uit beursgenoteerde ondernemingen en hun heil zoeken in ondernemingen die gefinancierd zijn met *private equity*, waarop SOX niet van toepassing is.[76] De keuze voor stringente controlemaatregelen is gebaseerd op de gedachte dat een lager bedrijfsrisico en minder fraude ondernemingswaarde creëren. Door de strengere controlemaatregelen kunnen echter allerlei negatieve neveneffecten ontstaan die het voordeel van ondernemingswaardecreatie weer tenietdoen. Ook blijven meer ondernemingen hierdoor privébezit (*private equity*) in plaats van dat ze overgaan tot beursnotering. Bij beursnotering zijn de strengere SOX-regels immers van toepassing. Dit kan start-ups die op termijn naar de beurs kunnen gaan – om te 'cashen' – ontmoedigen. Hierdoor wordt het aantrekken van vermogen door risicovolle en kleine ondernemingen lastiger. Ook wordt het moeilijker om overnames te doen.

D Perverse incentives and undoing efficient risk-bearing

Butler en Ribstein stellen verder dat de SOX de werking van de klassieke functiescheiding tussen leiding en eigendom van een vennootschap kan verstoren.[77] De aandeelhouders zijn gespecialiseerd in het dragen van risico's. Doordat zij het financiële risico dat zij lopen kunnen beperken door hun aandelenbezit over verschillende ondernemingen te spreiden, blijft de risicopremie die zij vragen (een opslag op de vermogenskosten voor het risico dat zij lopen) beperkt. Volgens Butler en Ribstein kan de SOX deze klassieke functie van de vennootschap verstoren en zorgen voor hogere kosten. De hogere kosten vloeien voort uit de extra inzet van accountants en advocaten die de SOX met zich meebrengt. Daarnaast legt de SOX de verantwoordelijkheid voor het bedrijfsrisico nadrukkelijk neer bij het management, omdat het management van de onderneming dit beter kan monitoren. Deze zwaardere verantwoordelijkheid leidt tot een hoger risico voor het management. Het idee dat het risico bij het management wordt neergelegd omdat het management dit beter kan monitoren, gaat uit van de premisse dat fraude kan worden voorkomen of eerder kan worden gedetecteerd.[78] Het zou echter ook tot gevolg kunnen hebben dat managers risico's gaan vermijden. Dit kunnen zij doen door meer conservatieve accountingmethoden te gaan hanteren waarbij zeer voorzichtig wordt gerapporteerd. Voor de afwijkingen die in het pre-SOX-tijdperk voorkwamen (weergave van te hoge resultaten), komen dan in het post-SOX-tijdperk andere afwijkingen (weergave van te lage resultaten) in de plaats. De SOX hoeft als gevolg van dit risico-averse gedrag dan ook niet altijd te leiden tot meer

76 Butler en Ribstein zeggen hierover: '*The allocation of executive talent should depend on market opportunities, not federal regulation.*'

77 Butler en Ribstein 2006, p. 52.

78 Dit komt hierna aan de orde. Uit onderzoek blijkt dat rond 15% van de fraudes door *internal control* wordt ontdekt.

accurate cijfers.[79] Butler en Ribstein stellen dan ook dat de scheiding van eigendom en leiding die voor de invoering van de SOX kon leiden tot fraude door het management (de *agent* in de *agency*-theorie) sinds de invoering van de SOX kan leiden tot overdreven voorzorgsmaatregelen door het management om zich tegen het hogere risico in te dekken. In plaats van dat de *agency costs* door de SOX omlaag worden gebracht, stijgen ze als gevolg hiervan alsnog, zo redeneren zij.[80]

E Criminalization of corporate agency costs

Een specifiek aspect van de SOX is dat er naast de civiele, ook een strafrechtelijke aanpak is. Dit kan ervoor zorgen dat de controle nog verder wordt versterkt.[81] Zolang strafrechtelijke aansprakelijkheid volgt bij niet-naleving, zal het overdreven naleven van de regels de norm zijn, zo redeneren Butler en Ribstein. De strafrechtelijke aansprakelijkheid bij niet-naleving van de regels kan dus juist zorgen voor een verhoging van de *agency costs,* in plaats van een verlaging. SOX stelt namelijk niet alleen de waargenomen fraude strafbaar, maar ook het tekortschieten van de interne controle.

Bovenstaande kritiek volgde de eerste jaren na de invoering van de SOX. Daarna zijn de SOX-kruitdampen opgetrokken, konden nuances worden geplaatst bij de genoemde kritiek en kosten en konden ook de (maatschappelijke en private) baten van de SOX worden onderkend.

2.4.2.5 De directe kosten van de SOX in kaart gebracht

De directe kosten die de SOX met zich meebrengt, zijn de interne compliancekosten en de externe auditkosten. Onderzoek naar de interne compliancekosten wordt jaarlijks uitgevoerd door Protiviti.[82] Protiviti heeft een enquête uitgevoerd en komt tot het volgende overzicht van de compliancekosten gerelateerd aan de omzet:[83]

79 Dit is juist de reden waarom *tax accounting* en *financial accounting* twee gescheiden vakgebieden zijn en niet volgens het *massgeblichkeits*-principe tot hetzelfde vakgebied behoren.

80 Butler en Ribstein 2006, p. 53 zeggen hierover: *'In other words, the same separation of ownership and control that leads to agent fraud also leads to excessive precautions against it. Instead of reducing agency costs, SOX may actually increase them.'*

81 Butler en Ribstein 2006, p. 53.

82 https://www.protiviti.com.

83 https://www.protiviti.com/sites/default/files/2020-sox-survey-protiviti.pdf, p. 10.

Tabel 1 interne compliancekosten SOX gerangschikt naar bedrijfsomvang[84]

Gemiddelde jaarlijkse interne SOX-compliancekosten

Bedrijfsomvang (omzet in miljarden dollars)	Interne compliancekosten (in dollars)
> 20	2.068.200
10 < 19.99	1.423.200
5 < 9.99	1.402.800
1 < 4.99	1.014.300
0,5 < 0,99	1.068.300
0,1 < 0,5	791.700
< 0,1	480.600

Een onderzoek van KPMG et al.[85] drukt de interne compliancekosten van SOX uit in een percentage van de activa (*Assets Under Management*). Een vergelijking tussen Europa en de Verenigde Staten levert de volgende tabel op:

Tabel 2 interne compliance kosten als percentage van Assets under management

Interne compliancekosten als percentage van assets under management

Assets	Verenigde Staten	Europa
< 1 miljard	0,40%	0,20%
1 < 4,99 miljard	0,30%	0,20%
> 5 miljard	0,10%	0,07%

De interne compliancekosten zijn voor ondernemingen uit de Verenigde Staten relatief hoger dan voor ondernemingen uit Europa. De verschillen worden kleiner naarmate de omvang (gemeten aan de hand van Assets Under Management) groter is.

Voor een totaalbeeld van de kosten van de borging van de kwaliteit van de verslaggeving moeten ook de externe auditkosten in kaart worden gebracht. In 2018 heeft Auditanalytics de kosten van de accountantscontrole in kaart gebracht.[86] Hierbij zijn de kosten gerelateerd aan de omvang van de onderneming (gemeten in omzet), en zijn de kosten voor Europese en Amerikaanse ondernemingen vergeleken.

84 https://www.protiviti.com/sites/default/files/2020-sox-survey-protiviti.pdf, p. 10.
85 KPMG/AIMA/MFA 2013, The cost of compliance.
86 https://www.auditanalytics.com.

Tabel 3 gemiddelde auditkosten als percentage van de omzet[87]

Gemiddelde auditkosten als percentage van de omzet Europa en de Verenigde Staten

Omzet (in miljoenen VS-dollars)	Europa-EU 1000	Verenigde Staten-Russell 1000
$10 to $ 2,048	0,19%	0,25%
$2,048 to $4,840	0,07%	0,14%
$4,480 to $11,889	0,05%	0,09%
> $11,889	0,04%	0,05%

Er zijn schaalvoordelen te behalen bij de accountantscontrole. De tabel laat zien dat de kosten afnemen bij een grotere bedrijfsomvang.[88] Als we veronderstellen dat voor de Europese ondernemingen de SOX niet van toepassing is, verschillen bij de groep grootste ondernemingen de externe kosten van de accountantscontrole in een systeem waar de SOX van toepassing is, nauwelijks van die in een systeem zonder de SOX. Bij de categorieën van overige omvang zijn wel verschillen waarneembaar. In die gevallen zijn de auditkosten van Europese ondernemingen lager dan die van ondernemingen uit de Verenigde Staten. Ten slotte: de hoogte van de indirecte kosten van de SOX is niet in kaart gebracht.

2.4.2.6 Voordelen en opbrengsten van SOX

De SOX brengt een aantal voordelen en opbrengsten met zich mee, die hieronder worden weergegeven.

2.4.2.6.1 Maatschappelijke voordelen en opbrengsten van SOX

Verbetering van de kwaliteit van de verslaggeving

Een van de doelen van de SOX was de verbetering van de kwaliteit van de verslaggeving. Uit onderzoek blijkt dat als gevolg van de SOX de kwaliteit van de verslaggeving inderdaad is verbeterd. Dit is onderzocht aan de hand van het aantal aanpassingen (*restatements*) naar aanleiding van de geconstateerde materiële tekortkomingen (*material weaknesses)* in de interne controle. Bouwens heeft dit onderzocht aan de hand van gegevens van Audit-

87 https://www.auditanalytics.com.

88 De risico's en de complexiteit van de gecontroleerde eenheid zijn ook van invloed op de auditkosten.

analytics.[89, 90, 91] Het aantal aanpassingen (*restatements)* is sinds invoering van SOX na een aanvankelijke stijging – die kan worden verklaard als een inhaalslag – aanmerkelijk gedaald, wat duidt op een verbetering van de kwaliteit van de verslaggeving. De meest voorkomende aanpassing is de omzet, door een onjuiste toepassing van het realisatieprincipe[92] (*revenue recognition)*.

Voorkomen van fraude

Een ander doel van de SOX is het tegengaan van fraude en daarmee het herstellen van het vertrouwen bij beleggers. De *Association of International Fraud Examiners* ('*ACFE*') brengt jaarlijks een *Report to the Nations* uit, waarin het belang van de verschillende detectiemethoden wordt aangegeven.[93] De volgende tabel geeft weer via welke detectiemethoden fraude bij een onderneming is vastgesteld.[94]

Tabel 4 detectiemethoden van fraude – hoe wordt fraude opgespoord?[95]

Tip	43%	*Account reconciliation*	4%
Internal audit	15%	*Document examination*	3%
Management review	12%	*Surveillance/monitoring*	3%
Other	6%	*Notified by law enforcement*	2%
By accident	5%	*IT controls*	2%
External audit	4%	*Confession*	1%

89 Bouwens 2020 (UVA working paper). Auditanalytics maakt hierbij nog onderscheid tussen *reissuance restatements* en *revision statements*: '*When looking at restatements, we categorize them by two levels: reissuance restatements and revision restatements. Reissuance restatements, sometimes referred to as 'Big R' restatements, address a material error that calls for the reissuance of a past financial statement. Alternatively, revision restatements, or 'little r' restatements, deal with immaterial misstatements, or adjustments made in the normal course of business. Because revision restatements are less severe, they are generally not looked at as a sign of poor reporting. However, some would argue that the disclosure of revision restatements shows a level of transparency and honesty by the filer.*' Zie: https://blog.auditanalytics.com/2019-financial-restatements-review/, laatst geraadpleegd op 1 maart 2020.

90 Hiervoor zijn gebruikt openbare gegevens van Auditanalytics over 2015 en 2019 (die soms in percentages en in absolute aantallen worden weergegeven). Zie: https://blog.auditanalytics.com/2019-financial-restatements-review/ en https://blog.auditanalytics.com/the-impact-of-sox-on-financial-restatements/, laatst geraadpleegd op 1 maart 2020.

91 Bouwens 2020 bevestigt de bewering van de Public Company Accounting Oversight Board (hierna: '*PCAOB*') '*that when there is a material weakness in internal controls, there is more than a remote likelihood that a material misstatement of the annual or interim financial statements will not be prevented or detected*'.

92 Het realisatieprincipe is een van de zes accountingbeginselen die worden aangehouden bij het opstellen en controleren van de jaarrekening. Volgens dit principe mogen opbrengsten pas worden genomen in de periode waarin de prestatie is geleverd.

93 Association of International Fraud Examiners 2020.

94 Association of International Fraud Examiners 2020.

95 Association of International Fraud Examiners 2020 – Report to the Nations 2020, p. 19.

De tabel laat zien dat in 15% van de gevallen de fraude wordt gedetecteerd door interne auditcontroles. Een risico dat jaarrekeningfraude in de hand werkt, is dat indien betrokkenen weten hoe er wordt gecontroleerd, dit hen in staat stelt om buiten de lijnen te denken en het systeem te omzeilen. Deze kennis toont tevens het belang aan van een goede klokkenluidersregeling. Uit het onderzoek blijkt verder dat schade als gevolg van *Financial Statement Fraud* relatief hoog is. Het is niet duidelijk waaruit die schade specifiek bestaat.[96]

2.4.2.6.2 Private voordelen en opbrengsten van SOX: onderneming en *stakeholders*

De SOX leidt niet alleen tot maatschappelijke baten, de onderneming zelf heeft ook voordeel bij de SOX. De onderstaande toelichting maakt dit verder duidelijk.

Allereerst blijkt uit onderzoek dat een goede interne controle waarde kan creëren voor een onderneming en haar stakeholders. Chalmers en collega's onderzochten de determinanten van de kwaliteit van de interne controle en de economische consequenties ervan voor de verschillende stakeholders van een onderneming.[97] Uit hun onderzoek blijkt dat het afleggen van verantwoording over (de kwaliteit van) het *in control* zijn in het algemeen relevant is voor de stakeholders van de onderneming.[98]

In het rapport van Metricstream wordt geconstateerd dat de SOX heeft bijgedragen aan verschuiving van een focus op interne controles en compliance naar een focus op risicobeheer en afstemming met bedrijfsdoelstellingen en processen. Metricstream concludeert dat deze nieuwe focus de ondernemingswaarde ten goede komt. Het rapport ziet de SOX als een waardevolle ondersteuning voor ondernemingen bij het creëren van ondernemingswaarde. Een effectief SOX-nalevingsproces fungeert volgens het rapport namelijk als een springplank naar een meer holistische praktijk van goed bestuur en technologie. Dit kan leiden tot concurrentievoordelen.[99]

96 Nederland neemt de achtste positie in op de Corruption Perception Index 2019 van Transparency International.

97 Chalmers et al., *Journal of Accounting Literature* 2019, p. 80-103.

98 De Verenigde Staten vormen een mooie casus voor dit type onderzoek, omdat er duidelijke scheidslijnen zijn tussen het pre- en post-SOX-tijdperk. Zij meten de kwaliteit van de *internal control* door middel van openbaar gemaakte materiële tekortkomingen in de *internal control*. Zwakkere *internal control* is gerelateerd aan kleinere, meer risicovolle en complexe ondernemingen. Er bestaat een positieve associatie tussen de kwaliteit van de *internal control* en kenmerken van de auditcommissie.

99 https://www.metricstream.com/insights/benefits-of-sox-compliance.htm, geraadpleegd op 1 maart 2020.

In het rapport[100] worden de volgende voordelen van de SOX genoemd:[101]

1. Prioriteit geven aan risico's
Door een uniform en alomvattend raamwerk voor risicobeheer in de organisatiecultuur in te bedden, profiteren bedrijven van bedrijfsbrede zichtbaarheid en transparantie in processen. Het verhoogt ook de activiteiten op het gebied van fraudebestrijding en prestatiemonitoring.

2. Versterking van de controlestructuur
Met standaard *control frameworks* zoals COSO versterken organisaties hun controlestructuur en verbeteren ze de samenhang tussen controle en risico. Dit helpt ook om de documentatie van controles en de evaluatie van controleprocessen te stroomlijnen. Het versterken van de interne controle leidt tot zakelijke voordelen, zoals steeds effectievere processen en meer betrouwbare financiële rapportage.

3. Verbetering van de prestaties van audits
De invoering van de SOX leidde tot de oprichting van de PCAOB voor de beoordeling van persoonlijke aansprakelijkheid van auditors, leidinggevenden en bestuursleden en het toezicht op de boekhoudkundige beslissingen van het management. Dit stroomlijnde en verkleinde de kloof tussen het doel van een audit en de uitvoering ervan. Ook stimuleerde het de effectieve werking van de risicobeheersing-, governance- en interne controleprocessen van de gecontroleerde entiteit.

4. Gecentraliseerde en geautomatiseerde financiële rapportage
Door de SOX worden bedrijven aangemoedigd om hun financiële rapportage efficiënt, van betere kwaliteit, gecentraliseerd en geautomatiseerd te maken. Het helpt ook om meer verantwoording af te leggen voor het vastleggen van journaalboekingen en openbare bekendmakingen. Wagner en Dittmar hebben de onverwachte voordelen van de SOX in kaart gebracht.[102] Zij geven aan dat ten tijde van de invoering van de SOX met name de (aanloop)kosten en werkzaamheden die ermee gemoeid zouden gaan, volop in de schijnwerpers stonden. Tegelijkertijd was echter ook een andere ontwikkeling gaande. Sommige ondernemingen werden zich er namelijk van bewust dat zij als gevolg van organische groei, fusies en overnames en technologische ontwikkelingen het overzicht over en de greep op hun bedrijfsprocessen waren kwijtgeraakt. Als gevolg daarvan ontstonden bij

100 https://www.metricstream.com/insights/benefits-of-sox-compliance.htm, geraadpleegd op 1 maart 2020.
101 Zie voor andere korte overzichten: https://reciprocitylabs.com/6-sox-compliance-benefits/https://visionlaunch.com/sarbanes-oxley-act-pros-and-cons en https://clutejournals.com/index.php/JBER/article/view/2479.
102 Wagner en Dittmar, *Harvard Business Review* 2006.

verschillende ondernemingen afwijkingen tussen de werkelijke en de gerapporteerde financiële cijfers. Om deze afwijkingen te verkleinen was dus meer greep, beheersing en verantwoording van de werkelijke onderliggende processen vereist.[103]

Wagner en Dittmar komen tot de volgende voordelen, de *broad areas* waarin SOX-*compliance* 'has benefited firms governance, management, and investors'.[104] Zij doen dat op basis van anekdotisch bewijs:

1. Versterking van de controleomgeving
Het stroomlijnen van procedures, methoden en routines verbetert de transparantie van de organisatie en leidt tot een doelmatige inrichting ervan. Het versterkt bovendien het ethisch besef en daarmee het gedrag en de verwachtingen binnen de organisatie, waardoor zij meer als eenheid kan opereren.

2. Verbetering van de documentatie
De SOX heeft geleid tot het doorlichten van handleidingen, procedures en taakomschrijvingen. Hierdoor kunnen (nieuwe) medewerkers makkelijk worden ingewerkt, kan kennis makkelijker worden overgedragen en wordt het belang van de controlemaatregelen van de SOX duidelijker. Warrige procedures of het ontbreken ervan leiden tot minder aandacht voor en motivatie om te doen wat eigenlijk gedaan moet worden. Ook is het nu duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. De SOX heeft ook geleid tot het doorlichten, doordenken en inrichten van de reële processen in de onderneming. Daarnaast kan door de verbetering van de documentatie ook data-analyse worden ingezet om de controles uit te voeren.

3. Verbetering van de betrokkenheid van de auditcommissie
Onder de SOX heeft de auditcommissie een onafhankelijke positie gekregen: leden van de auditcommissie mogen geen financiële of persoonlijke banden met de onderneming hebben. Ook moet ten minste een van de leden van de auditcommissie een financieel expert zijn. Als gevolg hiervan neemt de auditcommissie haar taken zeer serieus op.

103 De SOX en de *in control* verklaring kunnen ook worden gezien als een uitbreiding van de boekhoudplicht. Een onderneming dient niet alleen te registreren, maar ook in te staan voor de betrouwbaarheid van die registratie. In Nederland zijn de interne en externe verslaggeving min of meer gescheiden werelden. Er bestaat grote vrijheid voor de inrichting daarvan. In Frankrijk is ook de interne verslaggeving strikt gereguleerd, bijvoorbeeld met vastomlijnde schema's.

104 Wagner en Dittmar, *Harvard Business Review* 2006.

4. Het benutten van synergetische mogelijkheden
Wagner en Dittmar signaleren onder ondernemingen twee verschillende benaderingen van de SOX.[105] De ene groep ondernemingen voldoet aan de wettelijke verplichtingen maar maakt daarvoor zo min mogelijk kosten. De andere groep ondernemingen daarentegen zet de uitgaven en middelen die zij hebben besteed aan de naleving van SOX zodanig in dat zij daar voordeel uit halen. Deze groep ziet het doorlichten van de processen als kans om die processen verder te stroomlijnen. Dat doen zij bijvoorbeeld door doublures tegen te gaan als zij overeenkomsten waarnemen bij verschillende wettelijke regimes waaraan zij moeten voldoen. Zij kunnen dan verschillende werkzaamheden die daaruit voortvloeien laten samenvloeien. Op deze manier worden synergetische mogelijkheden benut.

5. Het standaardiseren van processen
Werkwijzen evolueren en veranderen organisch. Soms ontstaan hierdoor verschillende procedures in de vestigingen of deelnemingen van een onderneming. De uit de SOX voortvloeiende standaardisatie van controlemaatregelen in de organisatie kan dan grote voordelen opleveren. Wagner en Dittmar noemen als voorbeeld dat verschillende vestigingen verschillende betalingstermijnen hanteren en verschillende rente in rekening brengen. Consolidatie van deze activiteiten leidde tot een slecht centraal te monitoren debiteurenportefeuille en een moeilijk te bepalen omvang van de debiteurenvoorziening. De standaardisatie van deze processen door de SOX heeft gezorgd voor minder complexiteit en minder inconsistenties.

6. Het verminderen van de complexiteit
Het argument dat de SOX in sommige ondernemingen de complexiteit heeft helpen verminderen, ligt in het verlengde van het vorige punt. De SOX leidde tot het doorlichten en beter op elkaar aansluiten van procedures. Door de SOX was het nodig processen te centraliseren, te integreren en te stroomlijnen, waardoor de complexiteit ervan afnam en het overzicht verbeterde.

7. Het versterken van zwakke schakels
De uit de SOX voortvloeiende nadere analyse van de bedrijfsprocessen bracht soms zwakke of kritieke elementen aan het licht, ook bij belangrijke partners. Soms leidde dat tot herschikkingen in activiteiten die tot dan toe werden uitbesteed.

105 Wagner en Dittmar, *Harvard Business Review* 2006.

8. Het minimaliseren van menselijke fouten
Bij handmatige controles worden soms menselijke fouten gemaakt. Menselijke oordeelvorming kent beperkingen. Door de SOX werden controles meer geautomatiseerd. Automatische controles kunnen dergelijke fouten voorkomen.

2.4.2.6.3 Afrondende opmerkingen

Srinivasan en collega's hebben een multidisciplinaire studie gedaan naar de maatschappelijke baten en lasten van de SOX.[106] Zij geven aan dat de SOX ondanks de soms felle kritiek toch tamelijk robuust is gebleken en navolging heeft gekregen in andere landen.[107] Bekendheid met het onderliggende model (bijvoorbeeld COSO) en internationale uitwisseling hebben ervoor gezorgd dat dit model zich kon uitrollen (*diffusion*) en er *spillovers* kunnen ontstaan.[108] De voorzichtige algemene conclusie van deze onderzoekers is dat de kwaliteit van de financiële verslaggeving door de SOX is verbeterd. Het probleem is in hun ogen dat de directe kosten duidelijk waarneembaar zijn, maar de indirecte kosten en de opbrengsten niet en al helemaal niet als het om externe effecten gaat. Zij signaleren een belangrijke bijdrage van de SOX in het blootleggen van significante of materiële tekortkomingen in de interne controle.[109]

Ge, Koester en McVay komen in een recentere publicatie tot de volgende conclusie over ondernemingen waar geen accountantscontrole plaatsvindt over *internal controls*:

> 'We estimate that exempt firms in our sample save an aggregate $388 million in audit fees from 2007 through 2014. (…) We estimate that 20.2 percent of exempt firms should disclose ineffective internal controls, but only 10.9 percent do so. Thus, we infer that 9.3 percent of exempt firms maintain *ineffective* internal controls but erroneously disclose *effective* internal controls. (….) We estimate the costs of 404(b) exemption for suspected IC misreporters as $719 million in lower operating performance due to non-remediation and $935 million delay inaggregate market value decline due to the failure to disclose ineffective internal controls.'[110]

106 Zie Srinivasan en Coates, *Accounting Horizons* 2014 (28) (03), p. 627-671.
107 Met uitzondering van een wijziging van een *auditing standard* in 2007 (van AS 2 naar AS 5) waarbij min of meer werd overgeschakeld van een *rule based* naar een meer *principle based* benadering.
108 Zie voor de diffusie van het COSO-model: Hayne en Free, *Accounting, Organizations and Society* 2014 (39) (05).
109 Onderzoeken naar de melding van tekortkomingen in de interne controle door ondernemingen en de aanpak van deze tekortkomingen laten verschillende uitkomsten zien (zie onder andere Srinivasan en Coates, *Accounting Horizons* 2014 (28) (03), p. 627-671, en Rice et al., *The Accounting Review* 2015 (90) (03), p. 1169-1200.
110 Ge et al., *Journal of Accounting and Economics* 2017, p. 378.

Bouwens merkt hierover terecht op:

> 'These findings would suggest that executive managers have sufficient incentives to enhance internal control quality. This, however, assumes that the interest of executive managers is aligned with firm interest.'[111]

Bouwens merkt vervolgens op dat dit laatste niet het geval hoeft te zijn en licht dat nader toe. Hij concludeert:

> 'Taken together, executive managers may be inclined to manipulate their results and their accruals appear to reflect these manipulations. The question then is whether countervailing mechanisms exits to assure that the firm has effective internal controls in place which would impede such manipulations.'[112]

2.4.2.7 Overzichtstabellen kritiek, nadelen en voordelen SOX

Samenvattend kunnen we de in de literatuur beschreven kritiek en nadelen van de SOX in de volgende tabel weergeven.

Tabel 5 voor- en nadelen SOX

SOX: KRITIEK EN NADELEN	
KRITIEK OP SOX	
Beleggers waarderen de SOX negatief (aandelenmarktonderzoek)	Bhattacharya et al. 2007; Romano, 2004; Zhang, 2007.
Het bestaande systeem van markttoezicht, reputatie, signalering en actieve aandeelhouders werkte goed	Butler en Ribstein, 2006
Voorheen regelden de afzonderlijke staten de governance. Dit zorgde voor een goed werkend en concurrerend corporate governancesysteem	Butler en Ribstein, 2006
NADELEN VAN SOX	
De SOX brengt hoge compliancekosten en kosten van functiescheiding met zich mee	Butler en Ribstein, 2006
De SOX is een erg zwaar middel voor incidentele fraude	Butler en Ribstein, 2006
Het werken in vertrouwen wordt vervangen door controles, waardoor een angstcultuur ontstaat	Butler en Ribstein, 2006

111 Bouwens (2020), p. 5-6.
112 Bouwens (2020), p. 6.

SOX: KRITIEK EN NADELEN	
De SOX kan een remmende werking hebben op innovaties en op de bereidheid om risico's te nemen	Butler en Ribstein, 2006
De SOX creëert hoge *opportunity costs*: de beschikbare tijd van managers voor operationele en strategische activiteiten daalt	Butler en Ribstein, 2006
De SOX kan de balans tussen controle en vertrouwen verstoren. Hierdoor bestaat het risico dat informatie wordt achtergehouden die anders zou zijn gedeeld	Butler en Ribstein, 2006
De SOX kan leiden tot perverse prikkels, risicomijdend gedrag en overdreven voorzorgsmaatregelen door het management om zich tegen het hogere risico in te dekken	Butler en Ribstein, 2006
Doordat SOX een strafrechtelijke aanpak kent, zal het management de regels overdreven naleven, wat leidt tot hoge *agency*-kosten	Butler en Ribstein, 2006
Het risicomijdende gedrag van managers als gevolg van de SOX leidt niet tot accurate cijfers, maar tot te voorzichtige cijfers	Butler en Ribstein, 2006
Fraudedetectie zou voornamelijk van klokkenluiders komen	ACFE, 2020
Managers kunnen zich door de SOX terugtrekken uit beursvennootschappen	Butler en Ribstein, 2006
De SOX kan leiden tot minder beursnoteringen: voor *private equity* zijn minder strenge regels	Butler en Ribstein, 2006

Tabel 6 voordelen van SOX

SOX: VOORDELEN	
MAATSCHAPPELIJKE VOORDELEN	
De SOX leidt tot een betere werking van de aandelenmarkt	Zhang, 2007
De SOX kan het vertrouwen in vennootschappen verbeteren	Bhattacharya et al., 2007
De SOX geeft een eenduidige *one-size-fits-all* regel	Butler en Ribstein, 2006
De hogere externe kosten van de accountantscontrole als gevolg van de SOX vallen mee en verschillen bij grote ondernemingen nauwelijks	Auditanalytics, 2018
De SOX leidt tot een betere kwaliteit van de externe verslaggeving	Bouwens, 2020 en Metricstream, 2020
De SOX voorkomt fraude	Butler en Ribstein, 2006 en Metricstream, 2020
VOORDELEN VOOR ONDERNEMING EN STAKEHOLDERS	
De SOX leidt tot een betere interne controle, wat positieve effecten heeft	Ge et al., 2017 Chalmers et al., 2019

SOX: VOORDELEN	
De SOX heeft bijgedragen aan de verschuiving van een focus op interne controles en compliance naar een focus op risicobeheer en afstemming met bedrijfsdoelstellingen en processen, wat de ondernemingswaarde ten goede komt	Metricstream, 2020
De SOX vergroot het bewustzijn dat risico-inventarisatie belangrijk is: er wordt meer prioriteit gegeven aan bedrijfsrisico's	Metricstream, 2020
De SOX leidt tot een betere controlestructuur en leidt tot een verbetering van de samenhang tussen controle en risico	Metricstream, 2020
De SOX leidt tot een betere uitvoering van audits, waarbij de kloof tussen het doel en de uitvoering van de audit verder is verkleind	Metricstream, 2020
Door de SOX is de financiële rapportage verder gecentraliseerd en geautomatiseerd, waardoor deze efficiënter en van betere kwaliteit is.	Metricstream, 2020
Door de SOX is de controleomgeving versterkt, waardoor er meer stroomlijning is tussen procedures en methoden. Dit leidt tot meer transparantie en een doelmatige inrichting van de organisatie	Wagner en Dittmar, 2006
De SOX leidt tot betere documentatie, wat de kennisoverdracht verbetert en duidelijkheid schept over de verantwoordelijkheden	Wagner en Dittmar, 2006
Door de SOX is de auditcommissie geprofessionaliseerd en toont zij een grotere betrokkenheid	Wagner en Dittmar, 2006
Sommige ondernemingen gebruiken de SOX om convergentiemogelijkheden te benutten	Wagner en Dittmar, 2006
Het standaardiseren van processen door de SOX zorgt voor minder complexiteit en minder inconsistenties. Dit verbetert het overzicht in de onderneming	Wagner en Dittmar, 2006
De SOX geeft inzicht in de zwakke schakels in en rond de organisatie. Deze kunnen worden versterkt door het herschikken van activiteiten	Wagner en Dittmar, 2006
De SOX leidt tot minder menselijke fouten bij de controles, omdat er minder handmatig werk is, aangezien er meer geautomatiseerd is.	Wagner en Dittmar, 2006

2.4.2.8 Conclusie

Onze indruk is dat hoewel uit onderzoek blijkt dat er veel positieve aspecten aan de SOX verbonden zijn, de nadruk nogal eens op de negatieve aspecten ligt. Daar komt bij dat de kosten van de SOX redelijk goed zijn te kwantificeren, maar de opbrengsten, zowel voor de onderneming als de maatschappij, lastiger zijn vast te stellen. Duidelijk is niettemin dat er door de SOX onmiskenbaar een stijging is van de *reporting quality*.[113] Ge, Koester en McVay illustreren voorts dat ondernemingen in financiële zin baat hebben bij een goede interne controle.[114] Er zijn ook andere voordelen. Zo toont onderzoek aan dat een kwalitatief goede interne beheersing samenhangt met efficiëntere investeringsbeslissingen, een

113 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover. Zie voorts Bouwens 2020, p. 4-5.

114 Ge et al., *Journal of Accounting and Economics* 2017, p. 378.

lager operationeel risico en beter voorraadmanagement.[115] Ook komt winstmanipulatie minder voor bij entiteiten met betere interne beheersingsmaatregelen en van dergelijke entiteiten zijn de jaarrekeningen informatiever.[116]

2.4.3 In control *verklaring in het Verenigd Koninkrijk – Een enquête onder belanghebbenden*

Enkele relevante bepalingen die in het Verenigd Koninkrijk gelden, zijn onder meer *Provision* 29 van de *United Kingdom Corporate Governance Code 2018,* op grond waarvan het bestuur van een beursgenoteerde vennootschap in het jaarverslag dient te rapporteren over de ten minste jaarlijks uit te voeren beoordeling van de effectiviteit van de risicobeheersings- en interne controlesystemen. Deze beoordeling dient alle materiële controles te omvatten, inclusief financiële, operationele en nalevingscontroles. Daarnaast geldt op basis van regel 9.8.10 R van de *United Kingdom Listing Rules* dat de accountant voor publicatie van het jaarverslag een beoordeling uitvoert van onder andere de verklaring van het bestuur over de effectiviteit van de risicobeheersings- en interne controlesystemen. Voorts geldt op grond van regel 7.2.5/7.2.10 van *de United Kingdom Disclosure and Transparency Rules* dat de corporate governanceverklaring een beschrijving moet bevatten van de belangrijkste kenmerken van de risicobeheersings- en interne controlesystemen met betrekking tot de financiële verslaggeving.

Recent is in het Verenigd Koninkrijk het Brydon-rapport verschenen. Dit rapport bespreekt hoe het controlekader in ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk kan worden verbeterd. In deze paragraaf worden een aantal voor dit onderzoek belangrijke elementen uit het Brydon-rapport besproken. Allereerst wordt ingegaan op de inhoud van het rapport. Onder meer wordt besproken hoe volgens Brydon de verantwoording van de CEO en de CFO van de onderneming voor de interne controle van de onderneming concreet nader kan worden vormgegeven. Hierna wordt het rapport van EY besproken. Dit rapport is een reactie op het Brydon-rapport en doet voor onderdelen daarvan suggesties.

2.4.3.1 Het Brydon-rapport

In het recente Brydon-rapport staan de kwaliteit en de effectiviteit van de accountantscontrole centraal.[117] Gesteld wordt dat het huidige controlekader niet langer in staat is om aan de verwachtingen van de gebruikers van audits te voldoen. Een aanbeveling uit het Brydon-rapport ziet op het instellen van een onafhankelijke werkgroep die principes voor de

115 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover.
116 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover.
117 Brydon 2019.

attestatie van (de verklaring over) de interne controle en beheersing gaat opstellen. Hierbij zouden de ervaringen opgedaan met de SOX relevant kunnen zijn. De voordelen daarvan worden hoger ingeschat dan de kosten. Brydon geeft aan dat de UK Corporate Governance Code al bepalingen op dit terrein bevat. Zo wordt onder meer beschreven hoe moet worden omgegaan met de belangrijkste risico's, hoe het kader voor de interne controle (het *internal control framework*) moet worden vastgesteld en hoe de monitoring van het interne controlesysteem moet worden vormgegeven.

Brydon stelt voor om ten aanzien van de risico's aangaande het opstellen van de jaarrekening of de verslaggevingsrisico's – de *internal controls over financial reporting* ('*ICFR*') – een wettelijke regeling te introduceren waarin de CEO en de CFO een verklaring ondertekenen waarin zij aan *the board* verklaren dat een evaluatie van de effectiviteit van de ICFR is voltooid en of deze interne controles al dan niet effectief waren. Vervolgens rapporteert *the board* aan de aandeelhouders dat een dergelijke verklaring is ontvangen. Met 'al dan niet effectief zijn' wordt bedoeld of er sprake is van materiële tekortkomingen. Indien hiervan sprake is, wordt de verklaring in de jaren daarop gevolgd door een uiteenzetting van de acties gericht op het wegnemen van deze tekortkomingen.[118] Vooralsnog vindt deze verklaring plaats zonder attestatie door een accountant, tenzij er tekortkomingen zijn gesignaleerd.[119] Brydon pleit niet voor een universele standaard die alle ondernemingen dienen toe te passen. Er bestaat geen *one size fits all*. Dergelijke standaarden zouden namelijk een compliancementaliteit in de hand werken waardoor vaak het ware doel van de activiteit uit het oog wordt verloren.[120] Er moeten een aparte stuurgroep komen die dergelijke principes gaat opstellen. Brydon pleit voor geleidelijke en flexibele invoering van een dergelijke bepaling. Hij geeft aan dat geleerd moet worden van de te overhaast ingevoerde SOX-regeling.

2.4.3.2 Het rapport EY: een reactie op het Brydon-rapport

De accountantsorganisatie EY in het Verenigd Koninkrijk heeft de door Brydon geworpen handschoen opgepakt. In oktober 2020 is van EY in reactie op het rapport van Brydon een rapport verschenen over de bescherming van de aandeelhouders en de implementatie van ICFR in het Verenigd Koninkrijk.[121] Sleutelwoorden in dit rapport zijn veerkracht van de stakeholders (*stakeholders resilience),* holisme (*holisticism),* integriteit (*integrity)* en het

118 Er wordt niet verwezen naar SOX 404, waarin 'het' risico ook het operationele risico omvat.
119 Dit laatste wordt bekritiseerd in het hierna te bespreken rapport van EY.
120 Brydon 2019, p. 63.
121 Ernst & Young UK 2020.

overleven op de lange termijn (*to ensure long-term survival)*.[122], [123] ICFR omvat de hulpmiddelen om te reageren op de onzekere omgeving, maar zoals eerder opgemerkt kunnen deze de onderneming ook juist belemmeren, of complexer maken.

Het uitgangspunt is dat ICFR positieve gevolgen heeft voor de veerkracht, de integriteit, het vertrouwen, of meer algemeen gesteld de langetermijnwaardecreatie van de onderneming. Invoering van een verklaring omtrent ICFR kan dan ook worden beschouwd als een holistische hervorming van het ecosysteem van het bedrijfsleven. EY geeft in haar rapport de opties weer voor het verstevigen van een verbeterd verantwoordingskader voor de interne controle. EY doet dat in zes stappen, waarbij de reikwijdte van de onderkende risico's en het al dan niet attesteren varieert. EY bepleit wettelijke invoering van een (nog niet door accountants geattesteerde) *in control* verklaring. Een ruimere, op de SOX-benadering gebaseerde *in control* verklaring is in dit stadium voor EY een stap te ver.

De auteurs van het EY-rapport breken wel een lans voor het aan de SOX verbonden COSO-model. Er is al veel bekendheid met dit model door lijsten en overzichten in de Verenigde Staten en door de aanwezigheid van Amerikaanse deelnemingen of dochtermaatschappijen in het Verenigd Koninkrijk. Een nieuw model voor het Verenigd Koninkrijk ontwikkelen zou daarom contraproductief zijn. ICFR zou een aantal zwakke punten in het Britse bedrijfsleven kunnen verminderen en gebruik kunnen maken van een aantal sterkte punten als springplank voor het uitrollen van ICFR, zoals een goede toon aan de top en een goed ontwikkelde interne auditfunctie. Een zwakte is dat bedrijven in het Verenigd Koninkrijk over het algemeen een sterke focus hebben op operationele en bedrijfsprestaties, die vaak voorrang krijgen boven interne controles. Er is een gebrek aan waardering voor het belang van robuuste processen en voor identificatie en beheersing van risico's. Bovendien bestaat er veelal geen formele beoordeling van de verslaggevings- en frauderisico's. Procedures en beleid zijn op dit terrein vaak ad hoc en inconsistent. Er is vaak nog geen sprake van een continue, datagestuurde bewaking van de controle (*data driven continuous control monitoring*). Bovendien is er vaak sprake van verouderde IT en is er – vooral bij overnames – vaak een wildgroei aan naast elkaar functionerende systemen ontstaan. Een benadering waarin op basis van een dieper inzicht in de data een continu, robuust, holistisch en systematisch datasysteem wordt ontwikkeld, ontbreekt.

---

122 In een van de interviews kwam naar voren dat ICFR niet alleen relevant is voor aandeelhouders, maar ook een bredere rol kan vervullen in de vorm van audits voor banken, verzekeraars, leveranciers en afnemers (niet genoemd werknemers). In de ecologische keten wordt steeds meer over de eigen grenzen van de onderneming heen gekeken en worden gezamenlijke ISO-normen nagestreefd. Er bestaat een *widespread* stakeholders' *agreement* over het nut van ICFR (ICAEW).

123 Ook het ICAW publiceert na Brydon met enige regelmaat over dit onderwerp: *Internal controls: who needs to know?* (2019) en *Internal controls reporting: sketching out the options (2020)*.

Voor het EY-onderzoek is een survey afgenomen. Het betreft een nuttige aanvulling op de voor dit rapport afgenomen survey. De EY-survey is ingevuld door CFO's, controllers en interne auditors. Allereerst is gevraagd wat de belangrijkste voordelen van het versterken van ICFR zijn. Uit de survey komen veel voordelen naar voren. Veel genoemd zijn de toegenomen verantwoordelijkheid van bestuurders, de toon aan de top en het tot stand brengen van een controlecultuur bij de medewerkers. Ook komt het toegenomen vertrouwen in de cijfers als een belangrijk voordeel naar voren.

Tabel 7 de belangrijkste voordelen van het versterken van ICFR

Main benefits of strengthening ICFR[124] (N = 257)	
Increased directors' accountability, tone from the top and establishing	
A controls culture in our people	49,4%
Increased confidence in the numbers	48,6%
More focus on risk including fraud risk	37,7%
Better insights from more reliable data	35,0%
Improved IT, data and internal reports	27,2%
Setting up for evolving financial reporting needs	19,8%

Ook is gevraagd welke aspecten moeten worden aangepakt door de overheid en toezichthouders om de entiteiten in het Verenigd Koninkrijk te helpen bij de implementatie van een effectief ICFR-regime. Uit de respons blijkt dat respondenten meer duidelijkheid wensen over de concrete invulling van het begrip 'materiële tekortkoming'. Verder wensen de respondenten een invoeringsperiode.

Tabel 8 gewenste acties overheid en toezichthouders voor implementatie effectieve ICFR

Which aspects should be addressed by Government and regulators to help UK entities implement an effective ICFR regime? (N = 249)	
Establish a clear definition of material weakness	65,1%
Allow for a reasonable implementation period	63,9%
Require the ICFR statement to be audited	37,8%
Introduce a monitoring and enforcement mechanism	36,5%
Exempt ICFR attestation for smaller groups	28,9%

124 Deelnemers konden maximaal twee opties kiezen.

Which aspects should be addressed by Government and regulators to help UK entities implement an effective ICFR regime? (N = 249)	
Encourage greater use of data analytics	26,5%
Please drop it and let us focus on other priorities instead	5,6%

Verder hebben de respondenten aangegeven wat de belangrijkste uitdagingen zullen zijn bij het versterken van de financiële controles. Zij zien twee belangrijke issues. Allereerst geven zij aan dat de *controls*-benadering niet altijd goed te incorporeren is met een efficiente operationele gang van zaken. Daarnaast zien zij problemen om de cultuuromslag te maken naar de *controls*-benadering.

Tabel 9 belangrijkste uitdagingen versterking financiële controles

What will be the main challenges of strengthening your financial controls? (N = 236)	
Managing and aligning the programme with other priorities	57,2%
Establishing a controls culture with our people	46,2%
Fixing our IT estate, data and reports	44,1%
Proving the business case and getting the right investment	35,6%
Getting buy in from the CEO and CFO and other leaders	13,1%

De respondenten lijken te hinken op twee gedachten: enerzijds zien zij dat ICFR voordelen kan opleveren doordat het een betere focus en bewustzijn op risico's geeft. Hieruit kan betrouwbare informatie worden gegenereerd. Anderzijds moeten weerstanden worden overwonnen in de bewustwording en kan de nadruk die de controles krijgen een efficiënte inrichting van de organisatie in de weg staan.

De auteurs van het EY-rapport concluderen op basis van de uitkomsten van de survey dat er brede steun is voor de introductie in het Verenigd Koninkrijk van een effectief, gecontroleerd, gehandhaafd en mogelijk ook extern geattesteerd ICFR-raamwerk. Zij geven hierbij aan dat geleerd kan worden van de ervaringen van de SOX, de al bekende kennis over COSO en de betere IT waarmee controles geoptimaliseerd kunnen worden.

2.4.4 Tussenconclusie

In deze paragraaf zijn de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en in het Verenigd Koninkrijk op het terrein van risicobeheersing nader besproken. Allereerst is de SOX besproken. Daarna is nader ingegaan op het Brydon-rapport, waarin Brydon onder meer

aangeeft hoe de verantwoording van de CEO en de CFO van de onderneming voor de interne controle van de onderneming concreet nader kan worden vormgegeven. Vervolgens is de reactie van EY op het Brydon rapport-besproken.

SOX – achtergrond en regelgeving

De SOX is federale wetgeving die in 2002 is ingevoerd als reactie op de falende interne en externe controles van bedrijven in de Verenigde Staten en de schandalen die daarvan het gevolg waren. Het voor dit onderzoek relevante artikel is art. 404 SOX. Op basis van deze bepaling is een jaarlijkse *internal control* verklaring vereist, waarover een accountant zich in een expliciete verklaring moet uitlaten.

SOX – kritische geluiden

Er zijn kritische geluiden over de SOX. Zo wordt gesteld dat de besluitvorming van de SOX tot stand is gekomen volgens het *garbage can*-model, waarbij de besluiten niet ontstonden langs een lineair pad van probleem naar oplossing, maar door 'oplossingen' die zijn bedacht voor niet direct zichtbare problemen. Verder wordt gesteld dat het bestaande systeem van markttoezicht, reputatie, signalering en actieve aandeelhouders goed werkte. De marktwerking en marktregulering worden door de SOX dan ook tegengewerkt. Ook werkte de governance die de afzonderlijke staten zelf regelden vóór de invoering van de federale SOX-wetgeving goed. Het zorgde voor een goed werkend en concurrerend corporate governancesysteem. De critici wijzen verder op de negatieve reactie van de aandelenkoersen op de invoering van de SOX, wat er volgens hen op duidt dat beleggers de SOX op basis van marktstudies negatief waarderen.

SOX – nadelen

Volgens de tegenstanders van de SOX kleven er een aantal nadelen aan de SOX. Allereerst wijzen zij op de hoge directe compliancekosten en kosten van functiescheiding, die vooral voor kleine ondernemingen relatief hoog zijn. Ook geven zij aan dat de SOX een erg zwaar middel is om in te zetten tegen slechts incidentele fraude. Verder is er de zorg dat er een angstcultuur kan ontstaan, doordat het werken in vertrouwen wordt vervangen door controles. Daarnaast wordt gesteld dat de controletechnische functiescheiding die voortvloeit uit de SOX, waarbij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verdeeld zodat onderlinge onafhankelijkheid wordt gestimuleerd, een remmende werking kan hebben op innovaties en de bereidheid om risico's te nemen. Verder wordt erop gewezen dat door de aandacht voor de SOX de beschikbare tijd van managers voor operationele en strategische activiteiten daalt. Dit gaat ten koste van alternatieve opbrengsten die nu gemist worden. Men spreekt in dit verband van *opportunity costs*. Ook bestaat het risico dat managers zich door de strenge SOX-regels terugtrekken uit beursgenoteerde ondernemingen. Daarnaast zou een gevolg kunnen zijn dat meer ondernemingen vanwege de strengere regels afzien

van een beursnotering. Verder wordt aangegeven dat de SOX een verstorende werking kan hebben op de balans tussen controle en vertrouwen. Hierdoor bestaat het risico dat informatie wordt achtergehouden die anders zou zijn gedeeld. De SOX legt meer verantwoordelijkheid voor het bedrijfsrisico bij het management van de onderneming, omdat het management dat risico het best kan monitoren. Het kan echter zijn dat managers als gevolg hiervan perverse prikkels krijgen en risicomijdend gedrag gaan vertonen. Het risicomijdende gedrag van managers als gevolg van de SOX leidt dan niet tot accuratere cijfers (de wens van de SOX), maar tot te voorzichtige cijfers. De perverse prikkels en het risicomijdende gedrag als gevolg van de SOX kunnen ook leiden tot overdreven voorzorgsmaatregelen door het management om zich tegen het hogere risico in te dekken. Doordat de SOX een strafrechtelijke aanpak kent, bestaat het gevaar dat het management de regels overdreven strikt gaat naleven, wat juist leidt tot hogere *agency*-kosten, in tegenstelling tot wat de SOX juist tracht te bereiken.

SOX – directe kosten

De directe kosten die SOX met zich meebrengt zijn de interne compliancekosten en de externe auditkosten. De overzichten laten zien dat de interne compliancekosten relatief lager worden naarmate de bedrijfsomvang (gemeten aan de hand van de activa en de omzet) stijgt. Ook blijkt dat de interne compliancekosten als gevolg van de SOX in de Verenigde Staten wat hoger liggen dan in Europa. Het effect van de SOX op de externe auditkosten is gemeten door de externe auditkosten te vergelijken voor ondernemingen uit de Verenigde Staten (met SOX) en Europa (zonder SOX). De conclusie is dat de SOX bij grote ondernemingen nauwelijks tot hogere auditkosten leidt. Bij een kleinere bedrijfsomvang zijn die verschillen wel waarneembaar. In die gevallen zijn de auditkosten van Europese ondernemingen lager dan die van ondernemingen uit de Verenigde Staten. De effecten van de SOX op de hoogte van de directe interne compliancekosten en de directe externe auditkosten lijken beperkt van karakter, maar wegen zwaarder naarmate de omvang van de ondernemingen kleiner is.

SOX – opbrengsten

Uit onderzoek blijkt dat de SOX niet alleen kosten, maar ook voordelen en opbrengsten meebrengt. Een maatschappelijk voordeel van de SOX is een hogere betrouwbaarheid van de verslaggeving. Verder wordt gesteld dat fraude beter wordt voorkomen. Beide elementen spelen een belangrijke rol bij het vertrouwen dat de stakeholders hebben in de onderneming en in de werking van de kapitaalmarkt. Voordelen voor de onderneming en haar stakeholders zijn dat de SOX heeft bijgedragen aan de verschuiving van een focus op interne controles en compliance naar een focus op risicobeheer en afstemming met bedrijfsdoelstellingen en processen, wat de ondernemingswaarde ten goede komt. Meer in detail worden in dit verband de volgende voordelen van de SOX genoemd: er wordt meer

prioriteit gegeven aan de bedrijfsrisico's, de controlestructuur wordt versterkt en de samenhang tussen controle en risico wordt verbeterd. Verder zijn door de SOX de prestaties van de audit verbeterd: de kloof tussen het doel en de uitvoering van de audit is verder verkleind. Ook is de financiële rapportage verder gecentraliseerd en geautomatiseerd, waardoor deze efficiënter en van betere kwaliteit is. Een ander voordeel is dat door de versterking van de controleomgeving er meer stroomlijning is van de procedures en methoden. Dit leidt tot meer transparantie en een doelmatige inrichting van de organisatie. Daarnaast is er sprake van een verbetering van de documentatie, wat de kennisoverdracht verbetert en duidelijkheid schept over de verantwoordelijkheden. Door de vereisten van de SOX met betrekking tot de expertise en de onafhankelijkheid van de auditcommissie is de auditcommissie geprofessionaliseerd en toont zij een grotere betrokkenheid. Verder heeft de SOX sommige ondernemingen ertoe gebracht om mogelijke synergieën te benutten. Die ondernemingen hebben het doorlichten van de processen als kans gezien om die processen verder te stroomlijnen en werkzaamheden die daaruit voortvloeien te laten samenvloeien. Een ander voordeel dat wordt genoemd is dat het standaardiseren van processen door de SOX heeft geleid tot minder complexiteit en minder inconsistenties, doordat de verschillende afdelingen en vestigingen van een onderneming nu dezelfde werkwijze aanhouden. Dit leidt tot een beter overzicht. Ook heeft de SOX inzicht gegeven in de zwakke schakels in en rond de organisatie, waardoor sommige activiteiten konden worden herschikt. In sommige gevallen betrof deze herschikking activiteiten die tot dan toe werden uitbesteed. Ten slotte heeft de verdere doorvoering van automatisering door de SOX geleid tot minder menselijke fouten bij de controles.

SOX – conclusie

Onze indruk is dat hoewel uit onderzoek blijkt dat de nadruk nogal eens op de negatieve aspecten ligt, er veel positieve aspecten aan de SOX zijn verbonden,. Daar komt bij dat de kosten van de SOX redelijk zijn te kwantificeren, maar de opbrengsten, zowel bij de onderneming als de maatschappij, lastiger zijn vast te stellen. Duidelijk is niettemin dat door de SOX onmiskenbaar de *reporting quality* is gestegen.[125] Ge, Koester en McVay illustreren voorts dat ondernemingen in financiële zin baat hebben bij een goede interne controle.[126] Er zijn ook andere voordelen. Zo toont onderzoek aan dat een kwalitatief goede interne beheersing samenhangt met efficiëntere investeringsbeslissingen, een lager operationeel risico en beter voorraadmanagement.[127] Ook komt winstmanipulatie minder voor bij enti-

125 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover. Zie voorts ook Bouwens 2020, p. 4-5.

126 Ge et al., *Journal of Accounting and Economics* 2017, p. 378.

127 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover.

teiten met betere interne beheersingsmaatregelen en van dergelijke entiteiten zijn de jaarrekeningen informatiever.[128]

Brydon – inhoud en doelstellingen

Recent is in het Verenigd Koninkrijk het Brydon-rapport verschenen. Dit rapport gaat onder meer in op hoe het controlekader in ondernemingen in het Verenigd Koninkrijk kan worden verbeterd. Brydon stelt voor om een wettelijke regeling te introduceren waarbij de CEO en de CFO een verklaring ondertekenen waarin zij aan *the board* verklaren dat een evaluatie van de effectiviteit van de *internal controls over financial reporting* (ICFR) is uitgevoerd en of deze *internal controls* al dan niet effectief waren. Indien er sprake is van materiële tekortkomingen, moeten de CEO en de CFO ook de acties gericht op het wegnemen van deze tekortkomingen uiteenzetten. Brydon is geen voorstander van een universele standaard die alle ondernemingen dienen toe te passen. Die zou een compliancementaliteit in de hand werken waardoor het ware doel van de activiteit uit het oog wordt verloren. Hij pleit voor een aparte stuurgroep die een aantal principes gaat opstellen waarnaar gehandeld dient te worden. Brydon pleit verder voor de geleidelijke en flexibele invoering van een dergelijke bepaling.

Brydon – reactie op het rapport door EY

In oktober 2020 heeft EY UK in een rapport gereageerd op het rapport van Brydon. EY geeft in haar rapport de opties weer voor het verstevigen van een verbeterd verantwoordingskader voor de interne controle. EY pleit voor wettelijke invoering van een *in control* verklaring, voorlopig zonder attestering door de accountant. De auteurs van het EY-rapport breken wel een lans voor het aan de SOX verbonden COSO-model. In het EY-onderzoek is een survey onder CFO's, controllers en internal auditors afgenomen. Uit de survey blijkt dat de respondenten zien dat de invoering van de ICFR-verklaring voordelen kan opleveren doordat deze een betere focus op en bewustzijn van risico's stimuleert, wat leidt tot kwalitatief betere en betrouwbare verslaggeving. Zij geven echter ook aan dat er nog wel weerstanden moeten worden overwonnen in de bewustwording. Verder melden zij dat de nadruk die de controles krijgen een efficiënte inrichting van de organisatie in de weg kunnen staan. In het rapport wordt op basis van de survey de conclusie getrokken dat er brede steun is voor de introductie in het Verenigd Koninkrijk van een effectief, gecontroleerd, gehandhaafd en mogelijk op termijn ook extern geattesteerd ICFR-mechanisme.

128 Zie Bédard, Glaudemans et al. 2019, p. 4, waarin wordt verwezen naar meerdere studies hierover.

2.5 Naar een verantwoorde invoering van de Verklaring omtrent Risicobeheersing in Nederland: onderbouwing en analyse

In het rapport '*Vertrouwen op controle*' van de CTA wordt als Aanbeveling 16 genoemd:

> 'De commissie beveelt aan de verantwoordelijkheid van de controleerde entiteit voor de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen meer tot uitdrukking te laten brengen. De wijze waarop dient onderwerp te zijn van nader onderzoek.'[129]

De CTA is voorstander van het afgeven van een *in control* verklaring en controle daarvan door de accountant, maar benadrukt dat de uitwerking daarvan nader onderzoek vergt.[130] Dit hoofdstuk geeft hier invulling aan door te bezien of en zo ja, in welke vorm en voor welke doelgroep een *in control* verklaring moet worden afgegeven en of die door de accountant moet worden geattesteerd.[131], [132]

Invoering van een *in control* verklaring is een mogelijke interventie om de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit te benadrukken. Bij de term *in control* verklaring komt snel de gedachte van een op de SOX geïnspireerde bepaling op, wat sterk negatieve associaties oproept van compliance en afvinklijsten die alleen kosten met zich meebrengen en risicomijdend gedrag tot gevolg hebben. Hoewel uit onderzoek blijkt dat er ook positieve aspecten aan de SOX kleven, ligt de nadruk nogal eens op de negatieve aspecten. Wat zijn – los van de ideologische opvattingen – de (maatschappelijke) voor- en nadelen van een dergelijke wettelijke verplichting?

Het debat dat hierover (in algemene zin over risicoverslaggeving) wordt gevoerd is sterk emotioneel, en ideologisch geladen omdat het ingrijpt in de vrijheid binnen de bestuurskamers. Waarom zou risicoverslaggeving moeten worden afgedwongen? Waarom doen ondernemingen – als het zo waardevol is – dit niet uit eigen beweging en kan het niet beter door de onderneming zelf worden ingevuld?

---

129 Commissie toekomst accountancysector 2020, p. 9.
130 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 373, p. 98.
131 Zie ook Asjes 2020.
132 De optie dat op EU-niveau maatregelen worden genomen, laten wij buiten beschouwing.

Bij de overweging en afweging, analyse en het uiteindelijke voorstel komen onder andere de volgende aspecten aan de orde:
- Welke naam (die tevens richtinggevend is) moet de regeling krijgen: de Verklaring omtrent Risicobeheersing?
- Tot welke risico's zou deze regeling zich moeten uitstrekken?
- Moet deze regeling *principle based* of *rule based* zijn?
- Wat is de vereiste grondslag: wettelijk of in een gedragscode?
- Voor welke organisaties moet de regeling gelden?
- Is externe attestatie vereist?
- Overleg, ontwikkeling normen en termijn van invoering van de regeling

Bij de afweging worden de volgende inzichten vermeld die een onderdeel van dit rapport vormen; in deze paragraaf wordt daar niet steeds naar verwezen:
- de beschouwingen in paragraaf 2.2 en 2.3;
- de analyse van de SOX, waarbij art. 404 SOX als een door *in control* geïnspireerde verklaring kan worden beschouwd;
- het Brydon-rapport, het EY-rapport en de EY-survey in het Verenigd Koninkrijk;
- de interviews (zie dit hoofdstuk en bijlage I);
- de inzichten uit de literatuur;
- de survey voor dit onderzoek (zie dit hoofdstuk).

De term *in control* verklaring appelleert te veel aan een resultaatsverplichting die niet kan worden waargemaakt. Hierdoor kan een nieuwe verwachtingskloof ontstaan. Dit is ook de reden dat wij een andere naamgeving voorstellen, te weten: de Verklaring omtrent Risicobeheersing. De complexiteit van zowel de economie als de onderneming brengt met zich dat het welvaartseffect van het wettelijk vastleggen van een VOR niet goed kan worden aangegeven, ook omdat de effecten betrekking hebben op verschillende niveaus: van de *stakeholder*, de onderneming of de maatschappij. In de analyse van de kerngebieden zijn vele imperfecties en afwegingen aan de orde gekomen die gebruikt kunnen worden om een antwoord te formuleren op de vraag of wat bekend staat als een *in control* verklaring moet worden ingevoerd. Een van de bevindingen van paragraaf 2.3 is dat de verwachtingskloof zich over meer dimensies uitstrekt dan alleen die van de accountants (die op zichzelf ook in verschillende dimensies uiteenvalt (Brydon)).

Het (wettelijk) vastleggen van een VOR grijpt in op de vrijheid van het bestuur. Een VOR legt deze vrijheid aan banden, eventueel afgedwongen door een daaraan gekoppelde aansprakelijkheid. Dat zorgt voor een ideologisch gekleurd debat. Dit roept ook de vraag op: wie weet het beter? De regelgever of de bestuurder? En doet een algemene regel recht aan de uniciteit van ondernemingen? Anekdotisch bewijs is dat in de – als voorbeeld van het

liberalisme te kenmerken – Verenigde Staten de dwingende en stringente SOX is ingevoerd, die ook vrij robuust is gebleken. Bovendien gaat dit ideologisch gekleurde debat voorbij aan het feit dat de vrijheid van het bestuur al door vele wettelijke regelgeving en gedragsnormen en codes aan banden is gelegd.

Wat zouden we van bestuurders mogen verwachten op het terrein van risicobeheersing? Waarom houden zij zich daar nu niet (altijd) mee bezig, en wat zijn de consequenties van het invoeren van de VOR? Het impliciete uitgangspunt is dat van bestuurders verwacht mag worden dat zij zich bewust zijn van en een visie hebben op risico en dat er ook handvaten zijn om dat volgens een geaccepteerd kader te toetsen. Bewust omgaan met risico's mag van organisaties van enige omvang worden verwacht, en ook van de accountant.

Naast het ideologische debat wordt ook aangevoerd dat een dergelijke maatregel de concurrentie, innovatie of de investeringen en het aantal beursnoteringen remt door de extra regels en lasten en het eventuele risicomijdende gedrag dat uit de aansprakelijkheid voortvloeit. Dit voert terug op het impliciete idee dat wetten en regels leiden tot marktverstoring en inefficiëntie. Dat is een misvatting, zoals Hodgson heeft aangetoond.[133] Wordt de meeste efficiënte markt, de kapitaalmarkt, niet ondersteund en zelfs verdedigd door zeer stringente wetten?

Risicomanagement voegt in de extreme kapitaalmarktbenadering overigens geen waarde toe, want aandeelhouders kunnen veel beter risico's spreiden en de kosten van risico verlagen. Dit miskent echter het belang van de andere stakeholders. Streven naar aandeelhouderswaarde brengt met zich dat ook deze effecten in die waarde worden geïncorporeerd. Bovendien leidt dit zelfreinigende vermogen van de kapitaalmarkt – door te accepteren dat risico's uitmonden in incidentele klappen – tot ondergraving van de efficiënte markt en het vertrouwen. Dit marktfalen wordt niet ingeprijsd.

Een tijdens de interviews gestelde vraag was: waarom moeten de goede ondernemingen onder de slechte ondernemingen lijden? De impliciete veronderstelling daarbij is dat ook ondernemingen die hun zaakjes op orde hebben, moeten voldoen aan allerlei extra regels en met extra lasten worden opgezadeld. Maar dit argument kan ook worden omgedraaid: als de goede ondernemingen hun zaakjes in principe al op orde hebben en nu al een VOR zouden kunnen afgeven (tijdens de interviews werd door sommige geïnterviewde personen bevestigd dat men nu al een VOR zou kunnen afgeven), worden alleen de slechte ondernemingen opgezadeld met extra lasten. De vraag kan ook worden omgedraaid: waarom zouden de goede ondernemingen moeten worden geconfronteerd met de nega-

133 Hodgson 1988.

tieve gevolgen – ondermijning van het vertrouwen in de financiële markten – van de slecht presterende ondernemingen?

Op grond van art. 3a van het Besluit inhoud bestuursverslag, welk besluit van toepassing is op een vennootschap waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt als bedoeld in art. 1:1 Wft, doet de vennootschap mededeling omtrent onder meer de belangrijkste kenmerken van het beheers- en controlesysteem van de vennootschap in verband met het proces van financiële verslaggeving van de vennootschap en van de groep waarvan de financiële gegevens in de jaarrekening zijn opgenomen. Ook de NCGC kent enkele bepalingen die hierop zien. In de praktijk heeft zich daarom bij (zeker de grotere) beursondernemingen al een dergelijke handelswijze ontwikkeld. Om de vrijblijvendheid waarmee de zwak presterende ondernemingen wegkomen op te heffen, kan het best voor een wettelijke regeling worden gekozen.

Dit sluit ook aan op de inzichten voortkomend uit een recent onderzoek van de Monitoring Commissie Corporate Governance ('*MCCG*') uit 2020.[134] Een van de belangrijkste bevindingen van dat rapport is dat hogere niet-nalevingspercentages ten aanzien van risicobeheersing ontstaan: in vergelijking met 2018 is de niet-naleving van de bepalingen die zien op de verantwoording over risicobeheersing (*best practice* bepaling 1.4.2 en *best practice* bepaling 1.4.3 van de NCGC) toegenomen. Wat in het bijzonder opvalt, is dat de niet-naleving van *best practice* bepaling 1.4.3 NCGC (de *in control* verklaring) is gestegen van 0,3% in 2018 naar 7,8% in 2019. Niet-naleving doet zich met name voor onder kleinere vennootschappen (lokale fondsen). Controle door de accountant lijkt hier goed op aan te sluiten, accountants zien zichzelf in staat om een VOR te attesteren (zie paragraaf 2.7).

Zoals al genoemd in paragraaf 2.2 hebben De Groot en Hijink onderzoek verricht naar de praktijk van de risicoverslaggeving.[135] Uit hun onderzoek blijkt dat de bestuursverklaring uit de Code 2016 ten aanzien van de elementen uit *best practice* bepaling 1.4.3 NCGC voor het overgrote deel (tussen de 86% en 100%) wordt gevolgd door de AEX-, AMX- en AScX-fondsen. Bij de beursvennootschappen behorende tot de overige fondsen is dat met een score per element van tussen de 36% en 46% significant lager. De Groot en Hijink merken op dat beursvennootschappen die de elementen uit *best practice* bepaling 1.4.3 NCGC niet (allemaal) opnemen, in de meerderheid van de gevallen wel een *in control* verklaring hebben opgenomen. In de NCGC 2016 wordt niet expliciet gevraagd om een *in control* verklaring. De beursvennootschappen die een dergelijke verklaring wel geven,

134 Zie website MCCG.
135 De Groot en Hijink, *MAB* 2020, p. 477-493.

sluiten aan bij de *best practice* bepalingen van NCGC 2003, de Interpretaties Frijns (2005), de NCGC 2008, Herzieningsvoorstel NCGC 2016, of de *in control* verklaring bestaat uit een combinatie van die regelingen. Aldus loopt de reikwijdte van de *in control* verklaring uiteen. In 39% van de gevallen wordt ze breed opgevat, ze zegt dus iets over de beheersing van het gehele spectrum aan risico's: strategisch, operationeel, financieel, compliance en verslaggeving. In 61% hanteert de beursvennootschap een engere reikwijdte, de verklaring heeft dan alleen betrekking op het systeem van beheersing van de financiële verslaggevingsrisico's. Bij 13 van de 20 beursvennootschappen die aangeven dat het risicobeheersings- en controlesysteem naar behoren heeft gewerkt, wordt echter een reikwijdte gehanteerd die overeenkomt met de reikwijdte zoals voorgeschreven in NCGC 2008. De zeven andere beursvennootschappen sluiten aan bij de Interpretatie Frijns (2005) en nemen tevens een *forward looking statement* op. De factor tijd loopt ook uiteen, alhoewel uit de resultaten is op te maken dat de meerderheid van de *in control* verklaringen ziet op het gehele verslagjaar.

De conclusie is dat de consistentie ver te zoeken is. Is nadere uniformering en daarmee transparantie, en het creëren van een *level playing field* dan wenselijk? Een wettelijke regel en de uitwerking daarvan in toetsbare normen kan de transparantie verbeteren.

Accountants geven in de survey aan (zie paragraaf 2.7) dat het attesteren van verantwoording over strategische risico's niet tot hun kerncompetenties behoort. Uit de interviews met onder meer ketenvertegenwoordigers blijkt ook dat de grootste onzekerheid zich voordoet ten aanzien van strategische risico's. Deze hebben betrekking op de minder beheersbare externe omgeving van de onderneming. Het verdient daarom aanbeveling om strategische risico's (vooralsnog) uit te sluiten van de VOR.

Ook wordt beweerd dat ondernemingen zelf het best het optimale niveau van risicobeheersing kunnen vaststellen. Er bestaat geen *one size fits all*. Maar de vraag is of het gewenst is dat er op de beheersing van risico's (ook voor het vertrouwen in de samenleving) wordt geconcurreerd. Ontstaat er dan niet een *race to the risk control bottom*? Een andere tegenwerping is dat een VOR de concurrentie, innovatie en de investeringen negatief beïnvloedt. Empirisch bewijs voor deze aanname ontbreekt evenwel.[136]

Dit roept ook de vraag op naar de bijdrage van de grote vennootschappen aan de samenleving. Zoals Hodgson zich terecht afvraagt: wat is de *quid pro quo* van vennootschappen?[137] Vennootschappen krijgen bescherming en worden daarmee gefaciliteerd om

136 Srinivasan en Coates, *Accounting Horizons* 2014 (28) (03), p. 627-671.
137 Hodgson, *International Journal of the Economics of Business* 2002 (09) (01), p. 37-60.

waarde te creëren en te innen, maar waarde-inning op het niveau van de onderneming hoeft niet samen te gaan met maatschappelijke waardecreatie. Er is een trend zichtbaar om grote vennootschappen op het publieke belang te wijzen, bijvoorbeeld door het aanpassen van de term aandeelhouderswaarde in de NCGC naar de term langetermijnwaardecreatie. De reden van deze trend is het tegengaan van kortetermijngedrag, fraude, manipulatie en creatief boekhouden. De VOR past naadloos in deze trend door het bestuur ook op zijn eigen verantwoordelijkheid te wijzen.

2.6 Interviews

Om meer inzicht te krijgen in hoe in de praktijk aangekeken wordt tegen verschillende aspecten van een *in control* verklaring, zijn tijdens de interviews vragen gesteld over de *in control* verklaring. Enkele relevante uitkomsten van de interviews zijn in deze paragraaf opgenomen (zie verder Bijlage I). In de interviews hebben de respondenten, waaronder ketenvertegenwoordigers (zie bijlage VII), hun visie op de rol van de *in control* verklaring gegeven. In de interviews zijn de bevindingen uit ons onderzoek aan de respondenten voorgelegd, maar zijn tevens open vragen gesteld, om ook nieuwe ideeën en bevindingen te vernemen.

Keten is primair verantwoordelijk
In de interviews is bevestigd dat de keten primair verantwoordelijk is. Uit de gesprekken blijkt ook dat de verhoudingen binnen de keten in de Nederlandse Corporate Governance Code goed zijn weergegeven.

Risicoverslaggeving
Uit de interviews is gebleken dat er consensus heerst over het belang van risicobeheersing en risicobeheersingsverslaggeving. Geïnterviewden wijzen op het gevaar dat deze verslaggeving en het onderliggende proces steeds worden gekopieerd van de jaren ervoor. Ze noemen dit 'boilerplaten' (teksten die zonder veel aanpassingen worden hergebruikt).

In control verklaring?
Uit de interviews met ketenvertegenwoordigers van beursgenoteerde en niet beursgenoteerde entiteiten, relevante belangenorganisaties, experts en accountants (zie Bijlage VII) blijkt dat zij over het algemeen niet tegen het afgeven van een *in control* verklaring door bestuurders van beursvennootschappen zijn, mits er een duidelijk normenkader is en het geen systeem wordt zoals de SOX met bijbehorende afvinklijsten. Geïnterviewden geven aan dat er iets moet gaan gebeuren in de keten en dat de verantwoordelijkheid binnen de keten zwaarder moet worden genomen. Het in de wet vastleggen van de *in control* verkla-

ring geeft een dwingender karakter en een grotere verantwoordelijkheid. Er zou ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat dit voor kleine organisaties lastiger te implementeren is dan voor grote organisaties.

Verwachtingskloof

Op de vraag of er niet een verwachtingskloof ontstaat bij een *in control* statement, antwoorden een aantal geïnterviewden dat dit inderdaad een belangrijk punt is. Een *in control* statement is namelijk geen garantie dat er binnen een bedrijf niets fout kan gaan. Er is dus behoefte aan een goede basis en duidelijkheid over wat de verklaring betekent.

Uitgangspunten

Wat betreft de uitgangspunten van een *in control* verklaring zeggen geïnterviewden dat het goed is als de onderneming blijk geeft van een denkproces over de impact die de onderneming heeft op alle stakeholders en op de risico's die daarbij kunnen ontstaan. Hierdoor wordt dan bewustwording gecreëerd binnen de ondernemingen over de wijze waarop stakeholders worden geraakt, de risico's die er zijn en de wijze waarop die worden gemitigeerd. Geïnterviewden wijzen erop dat het lastig zal zijn om dit in een verantwoordingsdocument te vatten en het gevaar bestaat dat het ontaardt in lijstjes van dingen die moeten worden gecheckt. Lijstjes die steeds gedetailleerder worden en dan kom je aan de andere kant uit, namelijk 'ticking the box'; een inhoudsloos proces. De moeilijkheid zit in het schipperen tussen deze twee uitersten. De *in control* verklaring zou gezien kunnen worden als gelaagd, zoals een stoplicht dat oranje aangeeft bij potentiële verbeterpunten en rood bij zaken die niet goed zijn.

Reikwijdte in control verklaring

Wat betreft de reikwijdte van de *in control* verklaring refereren geïnterviewden onder meer aan de discussie, 17 jaar geleden bij de commissie-Tabaksblat, over de vraag of ook de strategische risico's eronder moeten vallen. Geïnterviewden zijn van mening dat dit te ver zou gaan. Geïnterviewden geven aan dat de *in control* verklaring zou kunnen zien op compliance, financiële risico's en operationele risico's. Dit zijn de niveaus die nodig zijn. Daarbij moet er wel een verschil gemaakt worden tussen de niveaus: de lat kan hoger liggen voor financiële verslaggeving dan voor de operationele processen.

Accountant

De accountant moet attesteren. Er is een verschil tussen wat de accountant vindt en wat de onderneming vindt. Een accountant moet weerstand bieden tegen een te machtige ondernemingsleiding die de auditcommissie in haar zak heeft. Op de vraag of de accountant iets over de *in control* verklaring kan zeggen, antwoorden geïnterviewden dat dit alleen maar

kan indien de accountant een goed normenkader heeft. COSO zou volgens de geïnterviewden een goed basisraamwerk kunnen bieden.

Welke entiteiten?
Op de vraag of er grenzen moeten worden vastgesteld waardoor alleen vanaf een bepaalde omzet of een x-aantal werknemers een *in control* statement moet worden afgegeven en onder die grenzen niet, antwoorden geïnterviewden dat dit zeker een goede gedachte is. Die grenzen dienen hoger te komen te liggen dan bij de wettelijke controleplicht.

Normenkader
Er is een *in control* verklaring voor wat betreft de financiële verslaggeving. Dit is volgens geïnterviewden lastiger op het gebied van operationele risico's of frauderisico's. Geïnterviewden zien de vastlegging van een *in control* statement als stap 1, maar stap 2 is de invulling van het normenkader op een dusdanige wijze dat daardoor een echte impuls voor verbetering van *internal controls* in de praktijk ontstaat. Om een *in control* statement een goede zaak te laten zijn, is dus zowel wettelijke vastlegging als concrete uitwerking nodig. Het meest voor de hand liggend is om aan te sluiten bij het COSO Internal Control Framework. Geïnterviewden stellen dat de SOX qua formaliteit is doorgeslagen. Tegelijkertijd: de SOX grijpt aan bij COSO en als hierop wordt voortgeborduurd, zijn verdere stappen richting een gemeenschappelijk normenkader mogelijk.

Aansprakelijkheid
Geïnterviewden stellen dat de bestuurdersaansprakelijkheid waarbij bestuurders persoonlijk verantwoordelijk worden gehouden, een goede stok achter de deur is om ervoor te zorgen dat ondernemingen hun beheersings- en controlesystemen beter op orde hebben.

2.7 Survey

Inleiding
In de survey zijn over de *in control* verklaring stellingen en vragen voorgelegd. Deze bouwen voort op verkregen inzichten uit onder meer ons onderzoek en uit de interviews. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus niet gebaseerd op de survey als zodanig. De survey is slechts gebruikt om al geconstateerde bevindingen voor te leggen. Aan de respondenten is steeds de vraag voorgelegd in hoeverre ze het eens of oneens zijn met de stellingen. Hierbij is een vijfpunts Likertschaal gebruikt (van 1 zeer mee oneens tot 5 zeer mee eens). Bij alle stellingen hebben respondenten de mogelijkheid gekregen om het antwoord te motiveren en toe te lichten. De stellingen zijn opgesteld op basis van de bevindingen en aanbevelingen uit de literatuur en de interviews. Voor een beschrijving van de steekproef

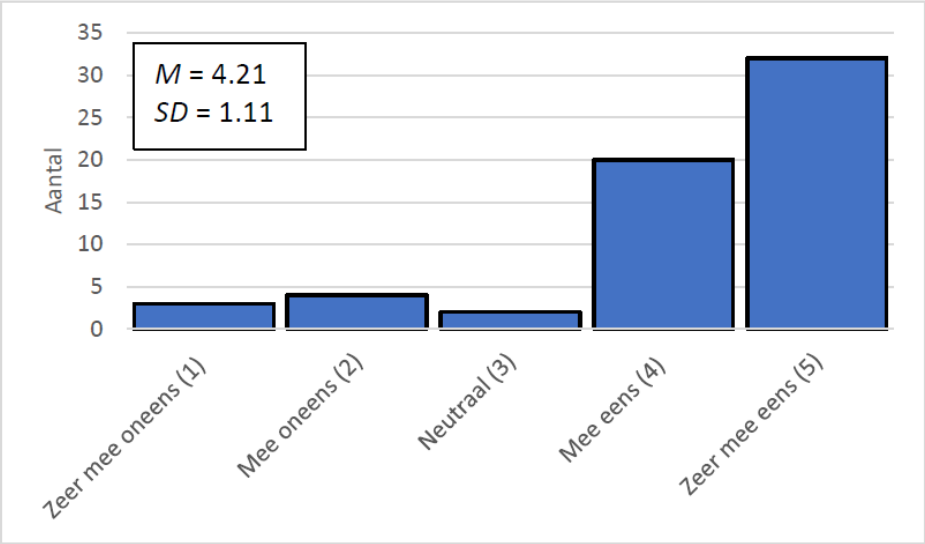
(zoals aantal respondenten, achtergrond en leeftijd van respondenten, etc.), zie paragraaf 1.3 onder het kopje 'Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II)'.

Surveyvragen en respons

Stellingen en vragen inzake wettelijke in control verklaring

Stelling: Stel dat wettelijk wordt vastgelegd dat het bestuur van een gecontroleerde entiteit dient te verklaren of en in hoeverre de vennootschap beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen van operationele-, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een *in control* verklaring.

Een zeer groot deel (85%) van de respondenten onderschrijft deze stelling en antwoordt 'zeer mee eens' (52%) of 'mee eens' (33%).



Bij de open vraag welke voordelen benoemd kunnen worden van een dergelijke *in control* verklaring geven respondenten antwoorden in de trant van:

Het expliciet maken van de verantwoordelijkheid van het bestuur.
Er gaat dan meer aandacht uit naar de kwaliteit van interne beheersing.

> Het onderwerp komt op de agenda van het bestuur. Er wordt meer in geïnvesteerd (mensen, middelen en tijd). De fraude en discontinuïteit risico's nemen af. Kwaliteit verslaggeving neemt toe. Minder boekhoudschandalen.

> Het bevestigt en beklemtoont de verantwoordelijkheid van het bestuur op een publieke en expliciete wijze. Het schept daarmee een duidelijk juridisch kader voor deze verantwoordelijkheid. Naar mijn mening moet dit wel samengaan met een duidelijk en toetsbaar onderliggend kader voor interne controle, zoals COSO.

Ook is gevraagd of respondenten nadelen kunnen noemen van een dergelijke *in control* verklaring en hier antwoorden respondenten dat dit zou kunnen leiden tot administratieve lastenverzwaring, compliance exercitie, extra werk en kostenaspecten. In de toelichting lezen we echter wel dat deze nadelen opwegen tegen de voordelen, hetgeen ook het hoge percentage (zeer) mee eens onderschrijft. Respondenten schrijven namelijk in de toelichting o.a.:

> Wellicht tot meer kosten. Maar in algemeen kan gesteld worden dat non-compliance (bijv. t.a.v. bepaalde wet- en regelgeving) altijd duurder is dan compliance. En een IC-raamwerk draagt bij tot meer compliance.

> Een onderneming kan het puur opvatten als een compliance exercitie en proberen alleen optisch net te voldoen. Ook al heeft een onderneming het gestelde in de verklaring al piekfijn in orde, dan nog zullen er kosten gemaakt moeten worden (audit). Ik zou eventuele extra kosten die gemaakt moeten worden om intrinsiek te voldoen aan het gestelde in de wettelijke verklaring niet als nadeel willen bestempelen. Dat achterstallig onderhoud aan systemen wordt verricht is eerder een voordeel dan een nadeel.

Bij de vraag voor wie de wettelijke *in control* verklaring zou moeten gelden, antwoordt 31%: alleen voor beursgenoteerde vennootschappen, 28%: voor alle gecontroleerde entiteiten, 38%: voor organisaties te selecteren op basis van andere criteria. Slechts 3% antwoordt dat helemaal geen wettelijke *in control* verklaring ingevoerd moet worden. Concluderend kunnen we stellen dat er onder de respondenten draagvlak is om wettelijk vast te leggen dat het bestuur van een gecontroleerde entiteit dient te verklaren of en in hoeverre de vennootschap beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en contro-

lesystemen van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een *in control* verklaring.

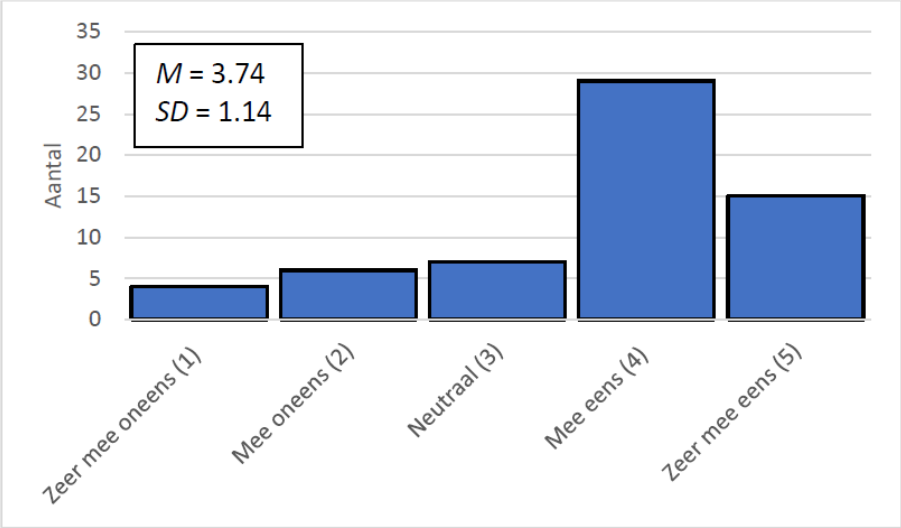
Ook hebben we gevraagd of er bij wettelijke vastlegging een sanctie aan het afgeven van een onjuiste en/of onvolledige *in control* verklaring (of het niet afgeven hiervan) dient te worden verbonden. Op deze vraag antwoordt de meerderheid (85%) van de respondenten met 'ja'. Op de vraag naar welke sanctie dan toepasselijk is, antwoorden respondenten: *clawback*-regeling (20%), bestuurdersaansprakelijkheid (72,1%). Voor deze laatste sanctie is dus het meeste draagvlak onder respondenten.

Stellingen en vragen inzake niet-wettelijke in control verklaring

Inleiding: In de Nederlandse Corporate Governance Code is een bepaling opgenomen waarin geregeld wordt dat er een risico- en beheersingssysteem moet zijn en dat dit systeem ervoor moet zorgen dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat.

Stelling: Stel dat deze bepaling wordt aangevuld (in plaats van een *in control* regeling opgenomen in de wet) met een bepaling dat het bestuur dient te verklaren of en in hoeverre dit systeem op het gebied van operationele-, compliance en verslaggevingsrisico's effectief en adequaat is.

Ook bij deze stelling zien we dat een zeer groot deel (72%) van de respondenten deze stelling onderschrijft en antwoordt met 'zeer mee eens' (25%) of 'mee eens' (48%).



Respondenten beschrijven bij de voordelen van een dergelijke benadering o.a.:

> Toevoeging leidt tot een bredere verantwoordelijkheid van bestuurders die de werking van het systeem ten goede komt en daarmee helpt om verrassingen voor stakeholders te voorkomen.
> Bredere bewustwording in organisatie.

> Zou voor meer aandacht voor de interne controle door het management leiden.

Onder de respondenten die op de stelling '(zeer) mee oneens' hebben geantwoord, zetten een aantal respondenten in de toelichting teksten die niet zozeer wijzen op het verwerpen van de stelling, maar meer op een voorkeur voor de vorige stelling. Zoals:

> Wettelijke verankering verdient de voorkeur met duidelijke sancties.

Uiteraard zijn er nadelen te benoemen van een dergelijke benadering. Respondenten wijzen op de extra kosten, extra werk, en het ontbreken van een normenkader. Een voorbeeld van een beschreven nadeel:

> Bedrijven zullen moeten gaan investeren in een robuuster IC framework en de effectiviteit moeten kunnen aantonen. Dat vergt tijd en geld.

Ook wordt gewezen op het volgende:

> De Nederlandse Corporate Governance Code is alleen van toepassing op beursgenoteerde ondernemingen, wat slechts een fractie van het Nederlandse bedrijfsleven is en dus ook maar een fractie van de accountantsmarkt (waar dit vraagstuk initieel vandaan komt). Opnemen in het NCGC lost dus het accountantsprobleem niet op.

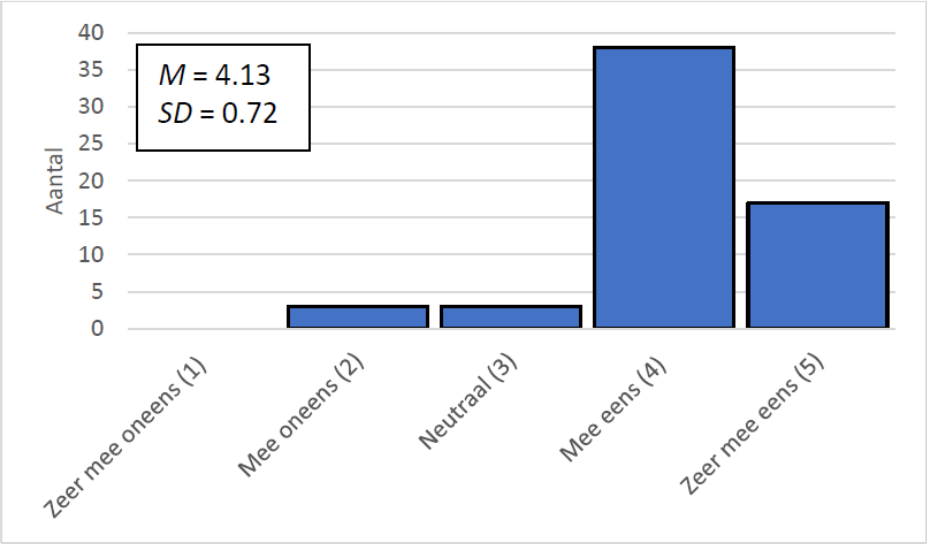
Vragen inzake wettelijke alsmede niet-wettelijke in control verklaring

Inleiding: Het COSO-framework is een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle en beheersing om het management te ondersteunen bij de evaluatie en de verbetering van het interne controlesysteem.

Stelling: Het COSO-framework is een geschikt operationeel model om gefundeerd uitspraken over het '*in control* zijn' te doen.

Een zeer groot deel (90%) van de respondenten onderschrijft deze stelling en antwoordt 'zeer mee eens' (28%) of 'mee eens' (62%). In de toelichting vinden we antwoorden als:

> COSO is een wereldwijd geaccepteerd en gerespecteerd framework.

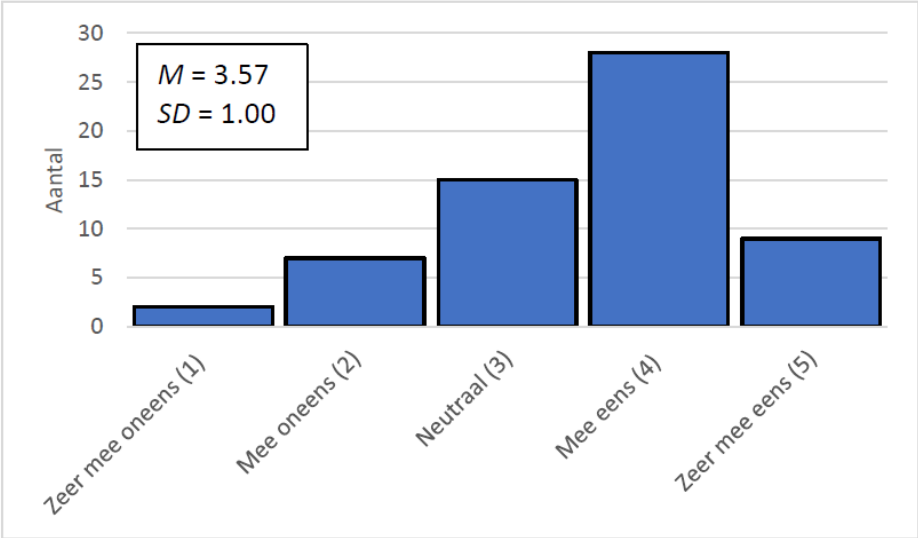


De meerderheid (82%) van de respondenten kan geen ander raamwerk noemen; 18% benoemt wel een ander geschikt raamwerk zoals: SOX, Simon's levers of control[138], en INK-model ISO 31000 met betrekking tot risicomanagement.

Stelling: Het COSO-model besteedt ook aandacht aan strategische aspecten. Een *in control* verklaring dient derhalve ook te zien op de beheersing van strategische risico's.

Op deze stelling antwoorden respondenten als volgt: 'mee oneens' (11%), 'neutraal' (25%), 'mee eens' (46%) en 'zeer mee eens' (15%). Het grootste deel van de respondenten (61%) is het dus (zeer) eens met deze stelling.

138 Voor een beschrijving van dit model verwijzen we naar Bijlage VI.



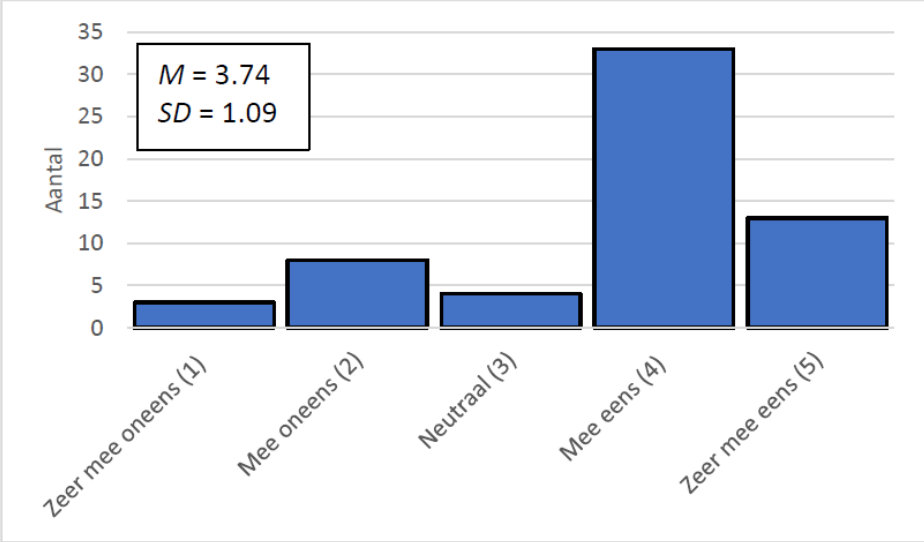
Respondenten die het *niet* eens zijn met deze stelling, lichten hun antwoord toe in de trant van:

> Dit is een keuze van de organisatie. Dat het COSO model deze aspecten meeneemt wil niet direct zeggen dat dit ook moet worden meegenomen in de verklaring van het bestuur.

Respondenten die het *wel* (zeer) eens zijn met deze stelling geven toelichtingen in de trant van:

> Strategische risico's hebben een (steeds) belangrijke(re) impact op financiële en niet-financiële verslaggeving, daarom moeten deze meegenomen worden in de beoordeling van de interne controle en beheersing.

Op de stelling dat de controlerend accountant zich dient uit te spreken over de juistheid van de *in control* verklaring voor de interne beheersing van verslaggevings-, compliance- en operationele risico's is driekwart van de respondenten het (zeer) eens.

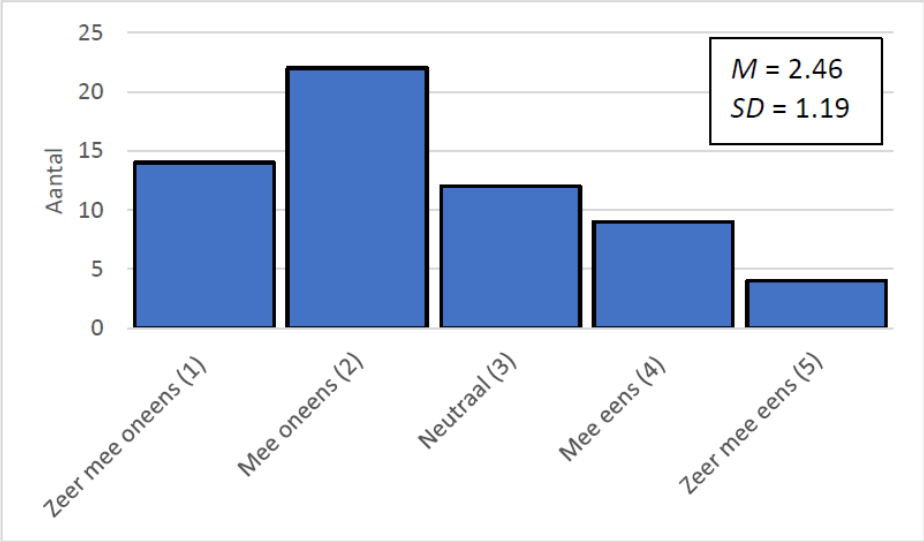


Respondenten die het eens zijn met de stelling, schrijven in de toelichting o.a.:

> Zonder degelijke audit zal een dergelijke verklaring essentiële geloofwaardigheid ontberen.

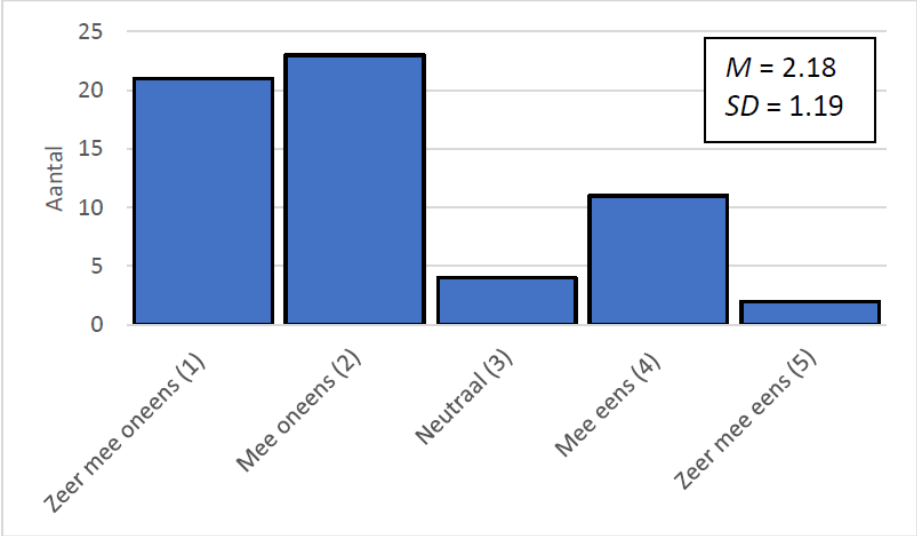
> De invoering van SOX met assurance van de accountant op de *in control* statement heeft zoals voldoende is gebleken uit wetenschappelijk onderzoek positieve effecten gehad op betrouwbaarheid financiële informatie en aantal financiële schandalen/malversaties in US *capital markets*, dat wens ik ook ons land toe.

Respondenten geven uiteenlopende antwoorden op de stelling of de verklaring van de controlerend accountant ook dient te zien op de beheersing van strategische risico's van de gecontroleerde entiteit. De antwoorden zijn als volgt verdeeld: 'zeer mee oneens' (23%), 'mee eens' (36%), 'neutraal' (20%), 'mee eens' (15%) en 'zeer mee eens' (6%).



Het grootste deel (59%) van de respondenten is het derhalve niet eens met deze stelling. In de toelichting bij de antwoorden lezen we dat dit buiten de reikwijdte en expertise van de controlerend accountant valt.

De laatste stelling van dit in control deel stelt: de verklaring van de accountant dient aan te geven wanneer hij/zij andere strategische risico's ziet dan de risico's die het management van de onderneming ziet. Gezien de respons op de vorige stelling is het niet verbazingwekkend dat het merendeel van de respondenten (72%) het oneens is met deze stelling.



In de toelichting vinden we antwoorden in dezelfde strekking als bij de vorige stelling:

> De accountant beschikt absoluut niet over de opleiding en kennis om een goed oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de strategie.

Samenvatting

Samenvattend blijkt uit de survey dat het overgrote merendeel van de respondenten (85%) de stelling onderschrijft dat wettelijk moet worden vastgelegd dat het bestuur van een gecontroleerde entiteit dient te verklaren of en in hoeverre de vennootschap beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een *in control* verklaring. Een soortgelijk beeld zien we terug bij de tweede stelling dat in de Nederlandse Corporate Governance Code een additionele bepaling dient te worden opgenomen dat het bestuur dient te verklaren of en in hoeverre dit systeem op het gebied van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's effectief en adequaat is (72% van de respondenten onderschrijft deze stelling).

Respondenten (90%) beschouwen het COSO-model als een geschikt operationeel model om gefundeerd uitspraken over het '*in control* zijn' te doen. Respondenten onderschrijven

(61%) tevens de stelling dat een *in control* verklaring ook dient te zien op de beheersing van strategische risico's.

Uit de respons maken we echter wel op dat de respondenten van mening verschillen over de vraag of een controlerend accountant een rol moet hebben ten aanzien van de beheersing van strategische risico's door de gecontroleerde entiteit.

2.8 De voorgestelde interventie

Gebaseerd op de bevindingen in dit hoofdstuk bevelen wij aan om tot invoering van een Nederlandse *in control* verklaring over te gaan, de VOR. Wij zullen dit in deze paragraaf nader uiteenzetten.

Uit ons onderzoek blijkt dat door een VOR het management verantwoording aflegt over de kwaliteit van bepaalde zaken zoals de administratieve processen en interne beheersing en het naleven van de relevante regelgeving. Door het opstellen van deze VOR wordt het bestuur genoodzaakt verantwoording af te leggen over het beheersen van bedrijfsprocessen waarmee onzekerheden worden gemanaged en afwijkingen worden opgemerkt.[139]

De voordelen van het wettelijk verplicht stellen van de VOR zijn onder meer de volgende:
- Het zorgt voor beter zicht op processen en daarmee een effectievere bedrijfsvoering.
- Het zorgt voor vergelijkbaarheid tussen bedrijven, mits een duidelijk normenkader voorhanden is.
- Het zorgt voor transparantie en inzicht voor stakeholders.
- Het zorgt voor meer vertrouwen ten aanzien van verantwoording en bedrijfsvoering, en daarmee meer vertrouwen binnen de sector.

Een belangrijk voordeel dat naar voren kwam in de interviews en hetgeen werd bevestigd in de survey, betreft het bewustzijn van de verantwoordelijkheid voor het beheersen van een onderneming, nu dit zal leiden tot meer transparantie en input zal bieden voor kritische en inhoudelijke discussies. De voornaamste nadelen die naar voren kwamen, waren het risico van 'schijnveiligheid', de kosten en het risico op een *ticking the box*-sfeer. Hiermee kan rekening worden gehouden bij de nadere vormgeving van het VOR-normenstelsel. Er lijkt zich in de praktijk overigens al een vorm van VOR te ontwikkelen. Een wettelijke regeling codificeert dit, houdt rekening met bijvoorbeeld voorstellen in het Verenigd Koninkrijk, zorgt voor meer uniformiteit en zou ook de ondernemingen die (nog) geen

139 Hierover in het algemeen: Flamholtz, *European Management Journal* 1996 (14) (06).

VOR publiceren ertoe kunnen aanzetten om hier (in ieder geval meer zichtbaar) werk van te maken. Bovendien past een dergelijke ontwikkeling in het onderkennen van het publieke belang van deze organisaties. Dit uit zich bijvoorbeeld in de formulering van langetermijnwaardecreatie als doel in de NCGC, om kortetermijngedrag (waaronder fraude, manipulatie en *creatieve accounting*) te voorkomen.

De respondenten van de interviews gaven verschillende antwoorden op de vraag welke elementen zij terug zouden willen zien in een VOR. Veel respondenten achten het relevant om een breder perspectief te hanteren dan alleen de financiële verslaggevingsrisico's. Dit werd ook bevestigd in de survey. De geïnterviewde personen gaven aan dat ook naar operationele en compliancerisico's gekeken kan worden. Wij sluiten ons daarbij aan en bevelen aan dat ook operationele en compliancerisico's onderdeel worden van de Nederlandse *in control* verklaring. Respondenten zijn het minst enthousiast over het *in control* zijn met betrekking tot strategische risico's, zeker ten aanzien van de attestatie daarvan. Strategische risico's zijn meer extern gericht, terwijl de overige risico's meer betrekking hebben op interne processen. Strategische risico's onttrekken zich dan ook aan de directe waarneming. Naar onze mening zou de verklaring zich dan ook (nog) niet tot strategische risico's dienen uit te strekken. Hierbij hoeft niet te worden uitgesloten dat in de toekomst – na een aanloopperiode en nadere evaluatie – ook over het *in control* zijn van strategische risico's een verklaring kan of dient te worden afgelegd.

Wij bevelen daarom aan dat het bestuur jaarlijks[140] dient te verklaren of en in hoeverre de entiteit beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen voor operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een Verklaring omtrent Risicobeheersing. De VOR kan wettelijk verankerd worden in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ('*BW*'). Een regeling in bijvoorbeeld de NCGC ligt minder voor de hand, omdat dan door het *comply or explain*-mechanisme de VOR buiten toepassing kan blijven of naar eigen inzicht kan worden vormgegeven.

Op grond van art. 2a van het Besluit inhoud bestuursverslag, welk besluit van toepassing is op vennootschappen waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt als bedoeld in art. 1:1 Wft, maakt de vennootschap een verklaring inzake corporate governance openbaar i) als specifiek onderdeel van of als bijlage bij het bestuursverslag, of ii) langs elektronische weg waardoor de verklaring rechtstreeks en permanent toegankelijk is, mits de vennootschap in het bestuursverslag vermeldt waar de verklaring

140 Dit hoeft dus niet meegenomen te worden in de halfjaarlijkse financiële verslaggeving op basis van art. 5:25d Wft.

voor het publiek elektronisch beschikbaar is. Voor de VOR zou hetzelfde systeem kunnen worden overwogen.

De respondenten van de interviews gaven aan dat een ondergrens geformuleerd dient te worden waaronder geen verplichting voor een VOR bestaat en voorts dat een dergelijke regeling in elk geval voor beursvennootschappen zou moeten gelden. Dit is in de survey bevestigd. Het ligt niet voor de hand om een VOR alleen voor beursvennootschappen voor te schrijven, alleen al omdat dit dan op zichzelf een beursnotering minder aantrekkelijk maakt. Een belangrijkere reden is dat ook van grote niet beursgenoteerde vennootschappen verwacht mag worden dat zij over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's beschikken. Qua reikwijdte kan voor de VOR daarom aangeknoopt worden bij grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW. Na enkele jaren kan dit na evaluatie desgewenst worden herbeoordeeld. Onze indruk is, mede op basis van inschattingen van geïnterviewde accountants, dat de meeste organisaties van openbaar belang ('OOB's') een grote rechtspersoon zijn. De meeste OOB's zullen dus onder de reikwijdte van de VOR vallen. Voor kleinere OOB's kan dan bij de evaluatie na enkele jaren worden bekeken of deze OOB's ook (alsnog) onder de VOR-regeling dienen te vallen.

Wij bevelen voorts aan om in de praktijk een normenkader op te stellen voor de VOR. De invulling van het normenkader kan gezien worden als een vorm van zelfregulering. Wij bevelen aan dat een commissie wordt gevormd om dit normenkader nader in te vullen. Deze commissie zou een vertegenwoordiging kunnen behelzen van de verschillende betrokken relevante stakeholders.

Het meten van de interne beheersingsomgeving zou mogelijk kunnen aan de hand van het COSO-raamwerk. Dit raamwerk, dat *principle based* van aard is, identificeert de relaties tussen risico's en het interne beheersingssysteem met het uitgangspunt dat interne beheersing zich als een proces voltrekt dat gericht is op het verkrijgen van een redelijke mate van zekerheid over (1) het bereiken van strategische doelen (deze worden bij de VOR niet meegenomen); (2) effectieve en efficiënte bedrijfsprocessen; (3) betrouwbare (financiële) informatieverzorging en (4) naleving van relevante wet- en regelgeving. De NCGC noemt COSO één keer, in de toelichting op best practice 1.4.2. Daar wordt beschreven dat op basis van best practice bepaling 1.4.2 het bestuur in het bestuursverslag de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen beschrijft. Opgemerkt wordt dat het in de rede ligt dat het bestuur in de beschrijving van de opzet en werking van de

interne risicobeheersings- en controlesystemen aangeeft welk raamwerk of normenkader is gehanteerd bij de evaluatie van het interne risicobeheersings- en controlesysteem en dat dat bijvoorbeeld het COSO-raamwerk voor interne beheersing zou kunnen zijn. Het COSO-raamwerk geeft niet alleen een standaardindeling van de risico's maar ook een standaard voor de opzet van een intern beheersingssysteem. Maar er zijn ook andere modellen voor risicobeheersings- en controlesystemen die mogelijk als uitgangspunt gehanteerd kunnen worden. We noemen bijvoorbeeld de *International Standard on Quality Control 1* (ISQC 1), die ziet op audits en reviews van financiële overzichten. Voorts noemen we het INK-model. Dit is een integraal model voor evaluatie, ontwikkeling en sturing van organisaties. Het INK-model draagt bij aan het overzicht over de verschillende elementen van de bedrijfsvoering en versterkt de samenhang tussen deze verschillende elementen. Bij het meten van de interne beheersingsomgeving zouden naast de gebruikelijke *hard controls* ook de *soft controls* meegenomen dienen te worden (zie hierover verder hoofdstuk 4).

Op basis van art. 2:9 BW geldt dat bij het ernstig verwijtbaar onbehoorlijk afgeven van een VOR bestuurdersaansprakelijkheid aan de orde is.[141] Hierover zou ook een afzonderlijk in te voeren wettelijke bepaling kunnen worden opgenomen in Boek 2 BW, evenals voor besloten vennootschappen voor uitkeringen in art. 2:216 BW is vastgelegd.

De beoordeling van een VOR komt, zo vinden veel respondenten in de interviews, toe aan de accountant.[142] Wij menen dat een dergelijke beoordeling toegevoegde waarde heeft. Ge, Koester en McVay illustreren deze toegevoegde waarde in een publicatie uit 2017 over de SOX. Zij komen tot de volgende conclusie over ondernemingen waar geen accountantscontrole plaatsvindt over *internal controls*:

> 'We estimate that exempt firms in our sample save an aggregate $388 million in audit fees from 2007 through 2014. (…) We estimate the costs of 404(b) exemption for suspected IC mis reporters as $719 million in lower operating performance due to non-remediation and $935 million delay inaggregate market value decline due to the failure to disclose ineffective internal controls.'[143]

Beoordeling door een accountant vormt een belangrijk extern toezichtmechanisme en kan de intern betrokkenen bij de les houden, waar dat nodig is. Vereist is uiteraard wel dat de accountant deze beoordeling kritisch en zorgvuldig verricht. Zonder een extern mee-

141 Zie hierover Strik 2010, hoofdstuk 9.
142 Dit is geen verklaring als bedoeld in art. 2:393 leden 5 en 6 BW.
143 Ge et al., *Journal of Accounting and Economics* 2017, p. 378.

kijkende onafhankelijke expert zou anders door sommige gecontroleerde entiteiten mogelijk toch (na verloop van tijd) minder prioriteit aan de VOR worden gegeven, reden om een beoordeling door de accountant deel uit te laten maken van de VOR-regeling.

De Sarbanes-Oxley wet in de Verenigde Staten heeft ervoor gezorgd dat een grote hoeveelheid informatie over de kwaliteit van interne beheersingssystemen inmiddels openbaar is. Dat maakt het mogelijk om onderzoek te doen naar factoren die de kwaliteit van interne beheersing beïnvloeden. Een veelvoud aan studies toont aan dat de complexiteit, financiele situatie, grootte, leeftijd, diversificatie, en het controlerisico de kwaliteit van de interne beheersing binnen een organisatie beïnvloeden (bijv. Doyle, Ge & McVay 2007;[144] Ge & McVay 2005;[145] Lawrence, Minutti-Meza, & Vyas 2017;[146] Rice & Weber 2012[147]). Deze studies suggereren dat de context belangrijk is voor het ontwikkelen van 'goede' interne beheersingsmaatregelen. Sterke interne beheersingsmaatregelen bij de ene onderneming werken dus mogelijk niet bij een andere onderneming. Dit maakt het voor de accountant complex om de kwaliteit van interne beheersingsmaatregelen te evalueren. Wij menen daarom dat een beoordelingsverklaring (NV COS 3000) over de VOR, af te geven door de accountant, meer voor de hand ligt dan een controleverklaring, die eerder een nieuwe verwachtingskloof oproept. Daarbij dient voor accountants eveneens een normenkader te worden ontwikkeld en te worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een aparte controlestandaard van de NBA.

Ten slotte bevelen wij aan om bij het invoeren van een VOR-regeling een overgangsregeling van twee jaar aan te houden.

Nagekomen ontwikkeling: Restoring trust in audit and corporate governance (Verenigd Koninkrijk)

Na afronding van de conceptversie van dit rapport verscheen in maart 2021 van het Department for Business, Energy & Industrial Strategy (Verenigd Koninkrijk) het consultatiedocument 'Restoring trust in audit and corporate governance' (Consultation on the government's proposals).

In dit consultatiedocument staat onder meer:

144 Doyle et al., *Journal of accounting and Economics* 2007 (44) (01-02), p. 193-223.
145 Ge en McVay, *Accounting Horizons* 2005 (19) (3), p. 137-158.
146 Lawrence et al., *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* 2018 (37) (1), p. 139-165.
147 Rice en Weber, *Journal of Accounting Research* 2012 (50) (3), p. 811-843.

> 'Company directors should be required to carry out a review of the effectiveness of their company's internal controls each year and make a statement, as part of the annual report, as to whether they consider them to have operated effectively).'
>
> 'Leave the decision on whether the statement should be assured by an external auditor to the directors, audit committee and shareholders.'

Als hiervoor gemeld: wij menen dat een verplichte beoordelingsverklaring (NV COS 3000) over de VOR, af te geven door de accountant, meer voor de hand ligt omdat er dan een externe beoordeling van de VOR plaatsvindt. Zonder een dergelijke externe beoordeling blijft het mogelijk dat entiteiten intern te weinig aandacht geven aan de VOR.

2.9 Samenvatting

De interventie worden kort samengevat in de onderstaande tabel.

INTERVENTIES RISICOBEHEERSINGS- EN CONTROLESYSTEEM
INTERVENTIE 1: INVOERING VERKLARING OMTRENT RISICOBEHEERSING Wij bevelen aan dat het bestuur dient te verklaren of en in hoeverre de entiteit beschikt over effectieve en adequate risicobeheersings- en controlesystemen van operationele, compliance- en verslaggevingsrisico's, weergegeven in een Verklaring omtrent Risicobeheersing. Deze dient wettelijk verankerd te worden in Boek 2 BW. Deze verklaring kan i) als specifiek onderdeel van of als bijlage bij het bestuursverslag, of ii) langs elektronische weg waardoor de verklaring rechtstreeks en permanent toegankelijk is, mits de gecontroleerde entiteit in het bestuursverslag vermeldt waar de verklaring voor het publiek elektronisch beschikbaar is. De VOR zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW. Na enkele jaren kan dit worden geëvalueerd. Wij bevelen voorts aan om een normenkader op te stellen. Er dient een commissie te worden aangesteld om dit normenkader nader in te vullen. Deze commissie zou een vertegenwoordiging kunnen behelzen van de verschillende betrokken stakeholders. De accountant kan over de VOR een beoordelingsverklaring (NV COS 3000) afgeven. Er dient voor accountants een normenkader te worden ontwikkeld en te worden vastgelegd. Ten slotte bevelen wij aan om bij de invoering van een VOR-regeling een overgangsregeling van twee jaar aan te houden.

3 Governance

3.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de CTA is dat aan de (interne) governance van de gecontroleerde entiteit in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole een belangrijke rol toekomt. De CTA merkte hierover op:

> 'De accountant is voor zijn werk ook afhankelijk van de kwaliteit(systemen) bij de betreffende entiteiten, de interne auditfunctie, (wanneer aanwezig) de rol van de auditcommissie en de RvC, en de aandeelhouders. Dus naast de accountant, dienen ook de ondernemingen zelf, de RvC en de aandeelhouders hun verantwoordelijkheid te nemen en toe te zien op de kwaliteit van de cijfers en de bevindingen hierover. Slechts de vinger wijzen naar de accountant en de toezichthouder doet geen recht aan alle schakels van de keten en ieders verantwoordelijkheid daarbij.'

De financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten is primair een taak van de entiteiten zelf. Binnen een gecontroleerde entiteit is op dit gebied een belangrijke rol weggelegd voor (indien aanwezig) de interne auditfunctie en de auditcommissie. Daarnaast hebben het bestuur, de RvC en de aandeelhouders op dit terrein eveneens een belangrijke taak.

Onderzoeksvraag 1 van ons onderzoek ziet mede op de (interne) governance en luidt:

> Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden?

Deelvragen 1 en 4 van ons onderzoek sluiten hierbij aan en luiden:
1. Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?
2. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze vragen. Het bevat een analyse van de huidige interne governance van de gecontroleerde entiteit (met uitzondering van de aandeelhou-

ders, zie daarover hoofdstuk 5) op het gebied van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole, en een verkenning van mogelijke interventies om dit te stimuleren. Aan de orde komen het wettelijk kader rond de interne governance (par. 3.2), de NCGC (par. 3.3), enkele sectorale governancecodes die met name relevant zijn voor verenigingen en stichtingen (par. 3.4), de interne auditfunctie en de auditcommissie (par. 3.5), en de voorgestelde interventies (par. 3.6).

3.2 Het wettelijke governancekader voor de jaarverslaggeving en de accountantscontrole

Het bestuur van de onderneming is verantwoordelijk voor het opmaken van de jaarrekening. De opgemaakte jaarrekening moet worden ondertekend door de bestuurders en door de commissarissen. Door de jaarrekening legt het bestuur rekening en verantwoording af aan de aandeelhouders, respectievelijk de leden. De AV stelt de jaarrekening vast en verleent het bestuur in principe kwijting. Naast de jaarrekening is er ook het bestuursverslag van het bestuur (waaronder ook de niet-uitvoerende bestuurders) en, voor zover aanwezig, het verslag van de RvC. Om de afgelegde verantwoording te kunnen beoordelen dient de AV voldoende informatie te verkrijgen om zich daar een mening over te kunnen vormen.

Bij gecontroleerde entiteiten wordt het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de cijfers uitgevoerd door de accountant. Dit betreft de wettelijke controle op basis van art. 2:393 lid 1 BW. Een gecontroleerde entiteit moet aan een accountant opdracht verlenen tot onderzoek van de jaarrekening en het bestuursverslag. Deze accountant onderzoekt of de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en gaat na of de jaarrekening en het bestuursverslag aan de daaraan gestelde voorschriften voldoen, en of 'het bestuursverslag in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving, materiële onjuistheden bevat' (art. 2:393 lid 3 BW). De accountant controleert de betrouwbaarheid van de door het bestuur opgestelde cijfers en legt de bevindingen daarover vast in een controleverklaring. De accountant dient deze bevindingen te bespreken met het bestuur en de RvC/auditcommissie, voor zover aanwezig.[1] De accountant geeft de uitslag van het onderzoek weer in een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening.[2] Naast het opstellen van de controleverklaring, is de accountant ook verplicht een accountantsverslag uit te brengen, waarin onder andere 'melding wordt gemaakt van eventuele bevindingen over de continuïteit van de geautoma-

1 De Bos en Leonards 2014, p. 187.
2 In art. 2:393 lid 4 en 5 BW staat wat de accountantsverklaring in elk geval omvat.

tiseerde gegevensverwerking'.[3] Het accountantsverslag wordt gedeeld met het bestuur en de RvC. Daarnaast stelt de accountant ook een managementletter op, primair gericht aan het bestuur. In deze brief worden aanbevelingen gedaan om verbeteringen in de organisatie door te voeren ten opzichte van geconstateerde zwakheden en verbeterpunten in de administratieve organisatie en het systeem van interne beheersing.[4]

Dit sluit niet uit dat de accountant meer informatie met het bestuur en de RvC/auditcommissie kan delen. Genoemd kunnen worden: beoordelingen van de jaarrekeningposten, de kwaliteit van de beheersingsorganisatie, observaties aangaande actuele thema's en de aanpak en uitkomsten van de controle en onafhankelijkheid van de accountant.[5] Naast de reguliere rol, heeft de accountant ook een rol bij onder meer omzetting, inbreng (NV), juridische fusie en splitsing. De accountant bevestigt de opdracht in de praktijk doorgaans schriftelijk in een opdrachtaanvaarding of *engagement letter,* waarvan de rechtspersoon een afschrift ondertekent.[6] In de praktijk verleent de rechtspersoon de opdracht tot controle van de jaarrekening vaak voor de periode van een jaar (of zelfs langer) met verlengingsmogelijkheid.

In dit verband is van belang dat niet alle rechtspersonen een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant moeten verlenen. Boek 2 BW maakt onderscheid tussen micro-entiteiten (art. 2:395a BW), kleine entiteiten (art. 2:396 BW), middelgrote entiteiten (art. 2:397 BW) en grote entiteiten (alle andere entiteiten). Een micro-entiteit voldoet aan twee van de volgende drie criteria: de waarde van de activa is volgens de balans maximaal € 350.000, de netto-omzet over het boekjaar is maximaal € 700.000, en het aantal werknemers is maximaal 9. Een kleine entiteit voldoet aan twee van de volgende drie criteria: de waarde van de activa is volgens de balans maximaal € 6.000.000, de netto-omzet over het boekjaar is maximaal € 12.000.000, en het aantal werknemers is maximaal 49. Een middelgrote entiteit voldoet aan twee van de volgende drie criteria: de waarde van de activa is volgens de balans maximaal € 20.000.000, de netto-omzet over het boekjaar is maximaal € 40.000.000, en het aantal werknemers is maximaal 249. Grote entiteiten overschrijden twee van de drie criteria uit art. 2:397 BW.

Micro-entiteiten en kleine entiteiten hoeven geen opdracht tot onderzoek van de jaarrekening te verlenen aan een externe accountant.[7] Zij zijn uitgezonderd van die verplichting.

---

3 Op grond van art. 2:393 lid 4 BW.
4 De Bos en Leonards 2014, p. 190-191.
5 De Bos en Leonards 2014, p. 190-191.
6 Zie Standaarden 210 en 220 van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden.
7 Maar zie ook art. 2:397 lid 7 BW, dat sommige OOB's uitsluit van de mogelijkheid gebruik te maken van deze uitzonderingen.

De verplichting een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening te verlenen aan een externe accountant geldt ook niet voor (kortweg) een entiteit waarvan de financiële gegevens door een andere entiteit zijn opgenomen in een geconsolideerde jaarrekening en waarvoor die andere entiteit een zogenoemde 403-verkaring heeft afgegeven (art. 2:403 BW). Die verklaring houdt in dat de consoliderende entiteit schriftelijk heeft verklaard dat zij zich hoofdelijk aansprakelijk stelt voor de schulden uit rechtshandelingen van de andere entiteit. Die andere entiteit is dan vrijgesteld van de verplichting een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening te verlenen aan een externe accountant. Entiteiten die geen opdracht tot onderzoek van de jaarrekening hoeven te verlenen aan een externe accountant (uitgezonderde micro-entiteiten en kleine entiteiten, en entiteiten die zijn vrijgesteld op grond van art. 2:403 BW) mogen daar wel vrijwillig toe overgaan. In de interviews is genoemd dat ongeveer twintigduizend entiteiten zich vrijwillig laten controleren.

Art. 2:393 lid 2 BW regelt wie bevoegd is tot opdrachtverlening aan de accountant.[8] De huidige tekst van art. 2:393 lid 2 BW is tot stand gekomen door de invoering van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, die op 1 juli 2018 in werking is getreden.[9] Daarbij is de tekst als volgt komen te luiden:

> 'Tot het verlenen van de opdracht is de AV bevoegd. Gaat deze daartoe niet over, of ontbreekt deze, dan is de RvC bevoegd. Ontbreekt een RvC, dan is het bestuur bevoegd. De aanwijzing van een accountant wordt door generlei voordracht beperkt. De opdracht kan worden ingetrokken door de AV en door degene die haar heeft verleend. De opdracht kan enkel worden ingetrokken om gegronde redenen; daartoe behoort niet een meningsverschil over methoden van verslaggeving of controlewerkzaamheden. De AV hoort de accountant op diens verlangen omtrent de intrekking van een hem verleende opdracht of omtrent het hem kenbaar gemaakte voornemen daartoe. Het bestuur en de accountant stellen de Stichting Autoriteit Financiële Markten onverwijld in kennis van de intrekking van de opdracht door de rechtspersoon of tussentijdse beëindiging ervan door de accountant en geven hiervoor een afdoende motivering.'

8 Art. 2:129a BW/2:239a BW bepaalt ten aanzien van een *one tier* bestuur: 'De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming over (…) de verlening van de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant als bedoeld in art 27 wet accountantsorganisaties indien de AV niet tot opdrachtverlening is overgegaan'.

9 Asser/Van Solinge & Nieuwe Weme 2-IIb 2019, nr. 210 Contact en informatie-uitwisseling tussen bestuur en externe accountant.

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op deze beperkte rol van het bestuur bij de benoeming van de accountant. De beperking van de mogelijkheid voor het bestuur om een te controleren entiteit de accountant te benoemen, is volgens de memorie van toelichting ('*MvT*') in overeenstemming met de toezegging in het algemeen overleg met de vaste Kamercommissie voor Financiën van 13 november 2014.[10] In dit overleg werd – met verwijzing naar de Autoriteit Financiële Markten ('*AFM*') – het volgende opgemerkt over de benoeming van de externe accountant:

> 'Normaliter moeten accountants worden benoemd door de AV van aandeelhouders. Ik geloof dat ik daarover ook al twee of drie andere collega's heb gehoord. Echter, zoals de NBA opmerkt, gaat het in de praktijk veelal zo dat het bestuur van het controlerend bedrijf dat zelf doet. De SP-fractie vindt die situatie onwenselijk. Het bestuur kiest dan eigenlijk voor zijn eigen keurmeester. De AFM gaat hierover binnenkort rapporteren. Ik wil van de Minister weten wat zijn mening is over deze praktijk en of hij vindt dat daar iets aan moet worden gedaan.'[11]

De reactie van de minister hierop luidde als volgt:

> 'Velen van u hebben gezegd dat het vrij essentieel is dat de keuze van de accountant niet wordt gemaakt door de raad van bestuur. In de wet zoals die nu in elkaar zit, zit daar ook een voorkeursvolgorde in, maar in uitzonderlijke gevallen mag het de raad van bestuur zijn. Ik hoor uw Kamer duidelijk zeggen dat u eigenlijk die terugvaloptie niet wilt omdat er te vaak gebruik van wordt gemaakt. Het is in de praktijk helemaal geen terugvaloptie, de AFM heeft dat ook kunnen constateren. Dat betekent dat wij van een drietrapsraket een tweetrapsraket maken. Wat mij betreft, gaat het dan overigens ook niet alleen om de keuze van de accountants, maar ook om het aanspreekpunt waaraan wordt teruggekoppeld en gerapporteerd. Immers, als dat dan weer de raad van bestuur is in de praktijk van het werk, doorbreken we de afhankelijkheid nog niet. We zullen die mogelijkheid dus schrappen uit het Burgerlijk Wetboek en dit niet alleen verbreden in keuze maar ook in aansturing, rapportage et cetera.'[12]

10 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 7-8.
11 *Kamerstukken II* 2014/15, 33977, nr. 5, p. 11.
12 *Kamerstukken II* 2014/15, 33977, nr. 5, p. 12.

In dit verband vermeldt de MvT bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties:

> 'De mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt wordt nu geschrapt, waardoor alleen de AV bevoegd is, of de RvC. Uitsluitend wanneer een entiteit niet beschikt over een AV of een RvC, zoals bij stichtingen het geval kan zijn, is het bestuur bevoegd. Op deze wijze wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de accountant plaatsvindt. Het beperken van de mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, sluit tevens aan bij de NCGC, waarin is bepaald dat de externe accountant wordt benoemd door de AV, op voordracht van de RvC.'[13]

In de MvT wordt nog een nadere uitleg gegeven voor de beperking van de rol van het bestuur bij de benoeming van de externe accountant:

> 'De externe accountant dient onafhankelijk te zijn bij de uitvoering van de wettelijke controle en ontvangt daarbij geen instructies van het bestuur. Dit geldt dus ook bij het verlenen van de opdracht. De jaarrekening wordt vastgesteld door de AV. Omdat de vaststelling niet kan geschieden zonder accountantsverklaring over de jaarrekening, zullen de AV of de RvC niet snel in gebreke blijven een accountant te benoemen.'[14]

Voorts wordt ingegaan op het geval waarin een NV of BV een monistisch bestuursmodel hanteert. Daarover zegt de MvT:

> 'In dat geval wordt toezicht gehouden door niet-uitvoerende bestuurders. Omdat er geen RvC is bij een monistisch bestuursmodel dient de benoeming van de accountant te geschieden door het bestuur van de vennootschap wanneer de AV in gebreke blijft. In dit geval zijn de uitvoerende bestuurders van de beraadslaging en besluitvorming over de benoeming van de accountant uitgesloten.'[15]

Voor OOB's gelden bijzondere vereisten voor de opdrachtverlening aan de accountant. Voor de OOB bepaalt art. 2:393 lid 1 BW:

---

13 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 7-8.
14 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 25.
15 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 25.

> 'Indien een rechtspersoon tevens een organisatie van openbaar belang is als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel l, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, wordt door deze rechtspersoon aan de AFM medegedeeld welke accountant of accountantsorganisatie wordt beoogd voor het uitvoeren van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening van de rechtspersoon. Deze mededeling geschiedt voordat tot de verlening van die opdracht, bedoeld in het tweede lid, is overgegaan.'

OOB's als bedoeld in art. 1, eerste lid, onderdeel l, van de Wet toezicht accountantsorganisaties ('*Wta*') zijn:

> '1° een in Nederland gevestigde rechtspersoon naar Nederlands recht waarvan effecten zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
> 2° een bank met zetel in Nederland als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan een vergunning is verleend ingevolge die wet;
> 3° een centrale kredietinstelling met zetel in Nederland als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan een vergunning is verleend ingevolge die wet;
> 4° een verzekeraar als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht met zetel in Nederland, niet zijnde een verzekeraar met beperkte risico-omvang als bedoeld in dat artikel;
> 5° een onderneming, instelling of openbaar lichaam, behorende tot een van de ingevolge artikel 2 aangewezen categorieën;'

Art. 2 lid 1 Wta zegt over de vijfde categorie:

> 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden categorieën van ondernemingen, instellingen of openbare lichamen aangewezen wier omvang of functie in het maatschappelijk verkeer van zodanige aard is dat een ondeugdelijk uitgevoerde wettelijke controle van de financiële verantwoording een aanmerkelijke invloed kan hebben op het vertrouwen in de publieke functie van de accountantsverklaring.'

Per 1 januari 2020 zijn in het Besluit toezicht accountantsorganisaties ('*Bta*') een aantal categorieën organisaties aangewezen als OOB's. Het betreft:

> 'a. netbeheerders als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel k, van de Elektriciteitswet 1998 of artikel 1, eerste lid, onderdeel e, van de Gaswet;

> b. toegelaten instellingen als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet, eerste lid, die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, meer dan 5.000 verhuureenheden bezitten;
> c. de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek, genoemd in artikel 1.16 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek; en
> d. pensioenfondsen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, kwalificeren als grote fondsen als bedoeld in artikel 35a, vijfde lid, onderdeel b, van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling.'

De onder c bedoelde instellingen voor wetenschappelijk onderzoek zijn de KNAW en de Koninklijke Bibliotheek.[16] Op grond van art. 1b hoeven de onder c genoemde instellingen en organisatie geen auditcommissie in te stellen als zij al een orgaan hebben dat vergelijkbare taken heeft (lid 1), en hoeven de onder d bedoelde pensioenfondsen geen auditcommissie in te stellen (lid 2). Voor de overige OOB's is instelling van een auditcommissie verplicht.

De specifieke taken van een auditcommissie van een OOB komen nader aan de orde in paragraaf 3.5.

Hier stippen wij een relevante taak aan. De auditcommissie van een OOB heeft op grond van het Besluit instelling auditcommissie onder meer de volgende taak (art. 2 lid 2 sub f):

> 'het vaststellen van de procedure voor de selectie van de externe accountant (dan wel de accountantsorganisatie of het auditkantoor) en de voordracht tot verlening van de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle'.

Het betreft gelet op art. 2:393 lid 2 BW geen bindende voordracht. In art. 16 van Verordening (EU) 537/2014 (EU-Auditverordening) is geregeld op welke wijze de auditcommissie de selectie van de accountant en de voordracht tot opdrachtverlening dient in te vullen. Zo dienen onder andere aanbestedingsstukken te worden opgesteld die transparante en niet-discriminerende selectiecriteria bevatten voor de beoordeling van de accountant(sorganisatie). Na de selectieprocedure mag de auditcommissie een voordracht tot opdrachtverlening opstellen voor het leidinggevende of toezichthoudende orgaan. Deze voordracht

16 Nota van toelichting bij het Besluit aanwijzing organisaties van openbaar belang, p. 4, 11 en 13.

dient gemotiveerd te worden en moet ten minste twee keuzemogelijkheden bevatten. De AV dient kennis te nemen van de gemotiveerde voordracht/aanbeveling van de auditcommissie.

Ten slotte merken wij op dat de NCGC voor beursgenoteerde entiteiten ook bepalingen bevat over de benoeming van de accountant. Deze bepalingen geven een nadere regeling van de taken van de AV, de RvC en de auditcommissie op dit terrein met inachtneming van de relevante regels van de EU-Auditverordening. Met betrekking tot de benoeming van de accountant bepaalt de NCGC dat de RvC de voordracht tot benoeming van de accountant aan de AV doet. De auditcommissie dient de RvC te adviseren over de voordracht tot benoeming van de accountant. Ook in de NCGC is vastgelegd dat de auditcommissie de selectie van de externe accountant voorbereidt en hiertoe een voorstel aan de RvC formuleert. In de volgende paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Afsluitend
Samengevat: binnen het governancebouwwerk is het bestuur verantwoordelijk voor het opmaken van de jaarrekening. Bij gecontroleerde entiteiten wordt het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de cijfers uitgevoerd door de accountant. De accountant controleert de betrouwbaarheid van de door het bestuur opgestelde cijfers en legt zijn bevindingen vast in een controleverklaring. Daarnaast dient hij zijn bevindingen te bespreken met het bestuur en de RvC/auditcommissie, voor zover aanwezig.[17] Tot het verlenen van de opdracht is de AV bevoegd. Gaat deze daartoe niet over, of ontbreekt deze, dan is de RvC bevoegd. Ontbreekt een RvC en is er ook geen AV (van aandeelhouders of leden), hetgeen in principe alleen het geval kan zijn bij een stichting, dan is het bestuur bevoegd. Bij OOB's stelt de auditcommissie de procedure voor de selectie van de externe accountant (dan wel de accountantsorganisatie of het auditkantoor) vast en de voordracht tot verlening van de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle. Na ondertekening van de opgemaakte jaarrekening door de bestuurders en (voor zover aanwezig) door de commissarissen legt het bestuur rekening en verantwoording af aan de aandeelhouders, die de jaarrekening vaststellen.

De NCGC uit 2016 bevat ook de nodige principes en *best practice* bepalingen die voor de jaarverslaggeving en de accountantscontrole relevant zijn. Deze komen in de volgende paragraaf aan de orde.

17 De Bos en Leonards 2014, p. 187.

3.3 Nederlandse Corporate Governance Code en de jaarverslaggeving en de accountantscontrole

In de preambule van de NCGC staat dat de NCGC zich richt op de governance van beursgenoteerde vennootschappen en een richtsnoer voor effectieve samenwerking en bestuur geeft. Governance ziet op besturen en beheersen, op verantwoordelijkheid en zeggenschap en op toezicht en verantwoording. Het doel van de NCGC volgens de preambule is het met of in relatie tot wet- en regelgeving bewerkstelligen van een deugdelijk en transparant stelsel van *checks and balances* binnen Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen en het daartoe reguleren van de verhoudingen tussen het bestuur, de RvC en de AV/aandeelhouders. Naleving van de NCGC draagt bij aan het vertrouwen in goed en verantwoord bestuur van vennootschappen en hun inbedding in de maatschappij.

De NCGC berust, zo valt te lezen in de preambule, op het uitgangspunt dat de vennootschap een langetermijnsamenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken stakeholders. Het bestuur en de RvC hebben een verantwoordelijkheid voor de afweging van de belangen van de stakeholders en zijn doorgaans gericht op de continuïteit van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Daarbij streeft de vennootschap naar het creëren van waarde op de lange termijn. Stakeholders moeten erop kunnen vertrouwen dat hun belangen op zorgvuldige wijze worden meegewogen. Goed ondernemerschap en goed toezicht zijn volgens de preambule essentiële voorwaarden voor stakeholders voor het vertrouwen in het bestuur en het toezicht. Daaronder zijn begrepen het integer en transparant handelen door het bestuur en het afleggen van verantwoording over het toezicht door de RvC. Bepalend voor de werking van de NCGC is niet de mate waarin deze naar de letter wordt nageleefd, maar de mate waarin de intenties van de NCGC leidend zijn voor het doen en laten van alle betrokkenen.

De NCGC bevat principes en *best practice* bepalingen die de verhouding reguleren tussen het bestuur, de RvC en de AV/aandeelhouders. De principes en *best practice* bepalingen zijn gericht op de invulling van verantwoordelijkheden voor langetermijnwaardecreatie, beheersing van risico's, effectief bestuur en toezicht, beloningen en de relatie met (de AV van) aandeelhouders en stakeholders. De principes kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede corporate governance. De principes zijn uitgewerkt in *best practice* bepalingen. De *best practices* betreffen normen voor het gedrag van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders. Zij geven de '*best practice*' weer en zijn een invulling van de algemene beginselen van goede corporate governance. Vennootschappen kunnen hiervan gemotiveerd afwijken.

De NCGC bevat een aantal governancebepalingen die zien op de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Deze worden hierna uiteengezet, uitgesplitst naar bepalingen die zien op 1) het bestuur, 2) de RvC, 3) de auditcommissie, en 4) de interne auditfunctie, waarbij een nadere onderverdeling is aangebracht in relevante specifieke taken. Uit de NCGC komt onder meer naar voren dat de NCGC op dit terrein grote betekenis toekent aan de rol van de auditcommissie en de interne auditfunctie van een beursgenoteerde vennootschap.

Bestuur en risicobeheersings- en controlesystemen

Principe 1.2 bepaalt dat de vennootschap over adequate interne risicobeheersings- en controlesystemen dient te beschikken. Het bestuur is verantwoordelijk voor het identificeren en beheersen van de risico's verbonden aan de strategie en de activiteiten van de vennootschap. Het bestuur inventariseert en analyseert de risico's die verbonden zijn aan de strategie en de activiteiten van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Het bestuur stelt de risicobereidheid vast en besluit welke maatregelen tegenover de risico's worden gezet (*best practice* bepaling 1.2.1). Op basis van de risicobeoordeling ontwerpt, implementeert en onderhoudt het bestuur adequate interne risicobeheersings- en controlesystemen. Deze systemen worden voor zover relevant geïntegreerd in de werkprocessen binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming en zijn bekend bij diegenen voor wier werk zij relevant zijn (*best practice* bepaling 1.2.2). 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 deze 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 interne auditfunctie en externe accountant. Waar nodig worden verbeteringen in interne risicobeheersings- en controlesystemen doorgevoerd (*best practice* bepaling 1.2.3).

Principe 1.4 bepaalt dat het bestuur verantwoording aflegt over de effectiviteit van de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Op grond van *best practice* bepaling 1.4.1 bespreekt het bestuur de effectiviteit van de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen als bedoeld in *best practice* bepalingen 1.2.1 tot en met 1.2.3 met de auditcommissie en legt daarover verantwoording af aan de RvC. Het bestuur legt, zo bepaalt *best practice* 1.4.2, in het bestuursverslag verantwoording af over:

i. de uitvoering van de risicobeoordeling, met een beschrijving van de voornaamste risico's waarvoor de vennootschap zich geplaatst ziet in relatie tot haar risicobe-

reidheid. Hierbij kan gedacht worden aan strategische, operationele, compliance en verslaggevingsrisico's;

ii. de opzet en werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen over het afgelopen boekjaar;

iii. eventuele belangrijke tekortkomingen in de interne risicobeheersings- en controlesystemen die in het boekjaar zijn geconstateerd, welke eventuele significante wijzigingen in die systemen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen van die systemen zijn voorzien en dat deze onderwerpen besproken zijn met de auditcommissie en de RvC;

iv. de gevoeligheid van de resultaten van de vennootschap voor materiële wijzigingen in externe omstandigheden.

Van belang is dat het bij de onder (i) genoemde voornaamste risico's niet gaat om een uitputtende uiteenzetting van alle mogelijke risico's, maar om een weergave van de belangrijkste risico's waarvoor de vennootschap zich geplaatst ziet. De beschrijving van de voornaamste risico's in onderdeel (i) sluit aan bij de in art. 2:391 BW voorgeschreven risicoparagraaf en op de beschrijving van wezenlijke risico's in het kader van art. 5:25c Wet op het financieel toezicht. Bij onderdeel (ii) ligt het in de rede dat het bestuur in de beschrijving aangeeft welk raamwerk of normenkader (bijvoorbeeld het COSO-raamwerk voor interne beheersing) het heeft gehanteerd bij de evaluatie van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.[18]

Op grond van *best practice* bepaling 1.4.3 verklaart het bestuur in het bestuursverslag met een duidelijke onderbouwing dat:

i. het verslag in voldoende mate inzicht geeft in tekortkomingen in de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen;

ii. voornoemde systemen een redelijke mate van zekerheid geven dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat;

iii. het naar de huidige stand van zaken gerechtvaardigd is dat de financiële verslaggeving is opgesteld op *going concern* basis;

iv. in het verslag de materiële risico's en onzekerheden zijn vermeld die relevant zijn ter zake van de verwachting van de continuïteit van de vennootschap voor een periode van twaalf maanden na opstelling van het verslag.

Bij deze *best practice* bepaling is het de bedoeling dat het bestuur ook vooruitblikt naar de risico's die relevant zijn voor de continuïteit van de vennootschap. Het betreft zowel gesig-

18 Nederlandse Corporate Governance Code 2016, p. 43 e.v.

naleerde materiële tekortkomingen als materiële risico's en onzekerheden die redelijkerwijs zijn te voorzien op het moment dat de verklaring wordt gegeven.[19]

Bestuur en misstanden/onregelmatigheden

Op grond van principe 2.6 zijn het bestuur en de RvC alert op signalen van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden. Het bestuur stelt een procedure in zodat meldingen van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden kunnen worden gedaan en geeft adequate opvolging aan deze meldingen. De regeling wordt op de website van de vennootschap geplaatst. Het bestuur draagt er zorg voor dat werknemers zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben een melding te doen (*best practice* bepaling 2.6.1). De voorzitter van de RvC wordt door het bestuur onverwijld geïnformeerd over signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.

Bestuur en interne auditfunctie

Het bestuur is verantwoordelijk voor de interne auditfunctie. Het bestuur benoemt en ontslaat de leidinggevende interne auditor. Zowel de benoeming als het ontslag van de leidinggevende interne auditor wordt, samen met een advies van de auditcommissie, ter goedkeuring voorgelegd aan de RvC (*best practice* bepaling 1.3.1). Het bestuur beoordeelt jaarlijks de wijze waarop de interne auditfunctie de taak uitvoert en betrekt hierbij het oordeel van de auditcommissie (*best practice* bepaling 1.3.2).

Bestuur en accountant

Best practice bepaling 1.7.1 houdt in dat het bestuur zorg draagt dat de externe accountant tijdig alle informatie ontvangt die nodig is voor de uitvoering van zijn werkzaamheden. Het bestuur stelt de externe accountant in de gelegenheid om op de verstrekte informatie te reageren. De externe accountant bespreekt het concept-auditplan met het bestuur, alvorens het aan de auditcommissie voor te leggen (*best practice* bepaling 1.7.2).

Raad van commissarissen algemeen

Uitgangspunt op grond van principe 1.5 is dat de RvC toezicht houdt op het beleid van het bestuur en de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij richt de RvC zich tevens op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap en de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving. Het toezicht van de RvC op het bestuur omvat mede het toezicht op de verhouding met aandeelhouders (*best practice* bepaling 4.1.1).

19 Nederlandse Corporate Governance Code 2016, p. 43 e.v.

De RvC stelt commissies in om de besluitvorming van de RvC voor te bereiden. Het voorgaande doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van de RvC als orgaan en van de individuele leden van de RvC voor het inwinnen van informatie en het vormen van een onafhankelijk oordeel. Indien de RvC uit meer dan vier leden bestaat, stelt hij uit zijn midden een auditcommissie, een remuneratiecommissie en een selectie- en benoemingscommissie in. Onverlet de collegiale verantwoordelijkheid van de RvC, is het de taak van deze commissies om de besluitvorming van de RvC voor te bereiden. Indien de RvC besluit om geen audit-, remuneratie- of selectie- en benoemingscommissie in te stellen, gelden de *best practice* bepalingen die betrekking hebben op deze commissie(s) voor de gehele RvC (*best practice* bepaling 2.3.2). De RvC stelt voor de audit-, remuneratie- en selectie- en benoemingscommissie een reglement op. Het reglement geeft aan wat de rol en verantwoordelijkheid van de desbetreffende commissie zijn, wat haar samenstelling is en op welke wijze zij haar taak uitoefent. De reglementen worden op de website van de vennootschap geplaatst (*best practice* bepaling 2.3.3). De RvC ontvangt van elk van de commissies een verslag van de beraadslagingen en bevindingen. In het verslag van de RvC doet de RvC verslag van de uitvoering van de taakopdracht van de commissies in het boekjaar. Daarin worden vermeld de samenstelling van de commissies, het aantal vergaderingen van de commissies en de belangrijkste onderwerpen die in de vergaderingen aan de orde zijn gekomen (*best practice* bepaling 2.3.5)

Raad van commissarissen en misstanden/onregelmatigheden

Op grond van principe 2.6 zijn het bestuur en de RvC alert op signalen van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden. Wanneer (het vermoeden van) een misstand of onregelmatigheid het functioneren van een bestuurder betreft, kan een werknemer dit rechtstreeks aan de voorzitter van de RvC melden (*best practice* bepaling 2.6.2). De RvC houdt toezicht op de werking van de meldingsprocedure van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden, op passend en onafhankelijk onderzoek naar signalen van misstanden en onregelmatigheden en, indien een misstand of onregelmatigheid is geconstateerd, een adequate opvolging van eventuele aanbevelingen tot herstelacties. Wanneer (het vermoeden van) een misstand of onregelmatigheid het functioneren van een bestuurder betreft, meldt de externe accountant dit aan de voorzitter van de RvC (*best practice* bepaling 2.6.3). Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te borgen heeft de RvC in gevallen waarin het bestuur zelf betrokken is, de mogelijkheid om zelf een onderzoek te initiëren naar signalen van misstanden en onregelmatigheden en dit onderzoek aan te sturen (*best practice* bepaling 2.6.4).

Raad van commissarissen en auditcommissie

De RvC bespreekt de onderwerpen waarover de auditcommissie op basis van *best practice* bepaling 1.5.3 verslag uitbrengt. Deze zien op: de effectiviteit en de opzet en de werking

van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, de wijze waarop de effectiviteit van het interne en externe audit proces is beoordeeld, materiële overwegingen inzake de financiële verslaggeving, en de wijze waarop de materiële risico's en onzekerheden zijn geanalyseerd en besproken en wat de belangrijkste bevindingen van de auditcommissie zijn.

Raad van commissarissen en (ontbreken) interne auditfunctie

De RvC houdt toezicht op de interne auditfunctie en heeft regelmatig contact met diegene die deze functie vervult. Indien voor de interne auditfunctie geen interne auditdienst is ingericht, beoordeelt de RvC jaarlijks, mede op basis van een advies van de auditcommissie, of adequate alternatieve maatregelen zijn getroffen en beziet hij of er behoefte aan bestaat om een interne auditdienst in te richten. De RvC neemt de conclusies, alsmede eventuele aanbevelingen en alternatief getroffen maatregelen die daaruit voortkomen, op in het verslag van de RvC (*best practice* bepaling 1.3.6). Het uitgangspunt is dat vennootschappen voor de uitvoering van de taak van de interne auditfunctie een interne auditdienst inrichten. Mocht van dit uitgangspunt worden afgeweken, bijvoorbeeld als de omvang van de vennootschap zich daarvoor niet leent, dan kan uitbesteding een adequaat alternatief zijn. Ook in het geval van uitbesteding blijven de RvC en de auditcommissie betrokken bij de taakuitvoering van de interne auditfunctie, zoals is bepaald in *best practice* bepalingen 1.3.1 tot en met 1.3.5.

Raad van commissarissen en accountant

Op basis van principe 1.6 doet de RvC de voordracht tot benoeming van de externe accountant aan de AV en houdt de RvC toezicht op het functioneren van de externe accountant. Daarnaast licht de RvC de externe accountan*t* op hoofdlijnen in over de rapportages omtrent zijn functioneren (*best practice* bepaling 1.6.2). De RvC krijgt inzage in de belangrijkste discussiepunten tussen de externe accountant en het bestuur naar aanleiding van de concept-managementletter dan wel het concept-accountantsverslag (*best practice* bepaling 1.7.5). De externe accountant woont in ieder geval de vergadering van de RvC bij waarin het verslag van de externe accountant van het onderzoek van de jaarrekening wordt besproken (*best practice* bepaling 1.7.6).

Auditcommissie algemeen

Op grond van *best practice* bepaling 1.5.1 bereidt de auditcommissie de besluitvorming van de RvC voor over het toezicht op de integriteit en kwaliteit van de financiële verslaggeving van de vennootschap en op de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de vennootschap. Zij richt zich onder meer op het toezicht op het bestuur ten aanzien van de relatie met en de naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van de interne auditor en de externe accountant. Op grond van *best practice*

bepaling 1.5.2 zijn de bestuurder die verantwoordelijk is voor financiële zaken, de interne auditor en de externe accountant 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.

Auditcommissie en risicobeheersings- en controlesystemen

Op grond van *best practice* bepaling 1.5.3 brengt de auditcommissie verslag uit aan de RvC over haar beraadslaging en bevindingen. In dit verslag worden in ieder geval vermeld:

i. de wijze waarop de effectiviteit en de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen, bedoeld in best practice bepalingen 1.2.1 tot en met 1.2.3 zijn beoordeeld;
ii. de wijze waarop de effectiviteit van het interne en externe audit proces is beoordeeld;
iii. materiële overwegingen inzake de financiële verslaggeving;
iv. de wijze waarop de materiële risico's en onzekerheden, bedoeld in *best practice* bepaling 1.4.3, zijn geanalyseerd en besproken en wat de belangrijkste bevindingen van de auditcommissie zijn.

Auditcommissie en misstanden en onregelmatigheden

De externe accountant informeert de voorzitter van de auditcommissie onverwijld wanneer hij bij de uitvoering van zijn opdracht een misstand of onregelmatigheid constateert of vermoedt (*best practice* bepaling 2.6.3).

Auditcommissie en accountant

De auditcommissie doet een voorstel aan de RvC voor de opdracht voor controle van de jaarrekening aan de externe accountant. Het bestuur faciliteert dit. Bij het formuleren van de opdracht is aandacht voor de reikwijdte van het accountantsonderzoek, de te hanteren materialiteit en het honorarium van het accountantsonderzoek (*best practice* bepaling 1.6.3). De RvC stelt de opdracht vast. De auditcommissie geeft voorts advies aan de RvC over de voordracht van benoeming of herbenoeming dan wel ontslag van de externe accountant en bereidt de selectie van de externe accountant voor. Bij deze werkzaamheden betrekt de auditcommissie de observaties van het bestuur. Mede op grond hiervan bepaalt de RvC zijn voordracht aan de AV tot benoeming van de externe accountant (*best practice* bepaling 1.6.1). Zie hierover uitgebreider paragraaf 3.2 en 5.2. *Best practice* bepaling 1.6.1 bepaalt voorts dat de auditcommissie jaarlijks rapporteert aan de RvC over het functioneren van en de ontwikkelingen in de relatie met de externe accountant.

In principe 1.7 is vastgelegd dat de auditcommissie met de externe accountant het auditplan en de bevindingen van de externe accountant bespreekt naar aanleiding van zijn

uitgevoerde werkzaamheden. De externe accountant bespreekt het concept-auditplan met het bestuur, alvorens het aan de auditcommissie voor te leggen. De auditcommissie bespreekt jaarlijks met de externe accountant:

v. de reikwijdte en materialiteit van het auditplan en de belangrijkste risico's van de jaarverslaggeving die de externe accountant heeft benoemd in het auditplan;
vi. mede aan de hand van de daaraan ten grondslag liggende documenten, de bevindingen en de uitkomsten van de controlewerkzaamheden bij de jaarrekening en de *management letter* (*best practice* bepaling 1.7.2).

De auditcommissie beoordeelt of, en zo ja op welke wijze de externe accountant wordt betrokken bij de inhoud en publicatie van financiële berichten anders dan de jaarrekening (*best practice* bepaling 1.7.3). Ten slotte overlegt de auditcommissie zo vaak als zij dit noodzakelijk acht, doch ten minste eenmaal per jaar, buiten aanwezigheid van het bestuur met de externe accountant (*best practice* bepaling 1.7.4).

Interne auditfunctie

Principe 1.3 ziet op de interne auditfunctie. De taak van de interne auditfunctie is de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen beoordelen. Het bestuur is verantwoordelijk voor de interne auditfunctie. De RvC houdt toezicht op de interne auditfunctie en heeft regelmatig contact met diegene die de functie vervult. De interne auditfunctie stelt een werkplan op en betrekt hierbij het bestuur, de auditcommissie en de externe accountant. Het werkplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur en vervolgens aan de RvC. In dit werkplan wordt aandacht besteed aan de interactie met de externe accountant (*best practice* bepaling 1.3.3).

De interne auditfunctie 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 interne auditfunctie wordt geïnformeerd (*best practice* bepaling 1.3.4).

De interne auditfunctie rapporteert de onderzoeksresultaten aan het bestuur, rapporteert de kern van de resultaten aan de auditcommissie en informeert de externe accountant. In de onderzoeksresultaten van de interne auditfunctie 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;

iii. tekortkomingen in de opvolging van aanbevelingen van de interne auditfunctie (*best practice* bepaling 1.3.5).

Afsluitend
De NCGC uit 2016 bevat de nodige principes en *best practice* bepalingen die relevant zijn voor de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Uit deze codebepalingen komt naar voren dat de auditcommissie (of RvC) en de interne auditfunctie bij beursgenoteerde vennootschappen een spilfunctie hebben in de (interne) governance (intern toezicht) van de gecontroleerde entiteit in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Deze principes en best practices gelden op basis van de NCGC echter alleen voor beursvennootschappen en niet voor andere gecontroleerde entiteiten, tenzij de NCGC vrijwillig al dan niet deels of in aangepaste vorm wordt toegepast dan wel er een andere governancecode geldt (zie hierover paragraaf 3.4). Voor gecontroleerde entiteiten die niet onder de reikwijdte van een governancecode vallen, zijn er dus nauwelijks wettelijke regels op dit terrein. Dit roept de vraag op of een governancecode voor deze niet-beursgenoteerde entiteiten nuttig kan zijn. Wij menen van wel en zullen dit nader toelichten in paragraaf 3.8 (zie Governance-interventie 6).

3.4 Sectorale governancecodes en de jaarverslaggeving en de accountantscontrole

Sectorale governancecodes kunnen ook uitdrukkelijk ingaan op de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Hieronder zijn, als voorbeelden, relevante passages opgenomen uit de Governancecode Woningcorporaties 2020, de Governancecode Zorg en de Branchecode goed bestuur hogescholen. Deze codes zijn opgesteld voor organisaties die werkzaam zijn in de semipublieke sector, waar verenigingen en stichtingen een belangrijke plaats innemen. Zo zijn woningcorporaties (die ook OOB's kunnen zijn) verenigingen of stichtingen (art. 19 lid 1 Woningwet). De Governancecode zorg is opgesteld door de Brancheorganisaties Zorg (BoZ), een samenwerkingsverband tussen ActiZ, GGZ Nederland, NFU, NVZ en VGN. In de code staat: 'De leden van ActiZ, GGZ Nederland, NFU, NVZ en VGN verplichten zichzelf met hun lidmaatschap tot toepassing en naleving van de Governancecode Zorg.' De Branchecode goed bestuur hogescholen richt zich op de hogescholen: dat zijn de bekostigde instellingen die in de bijlage bij de wet worden genoemd. Wat betreft de hogescholen blijkt uit de bijlage dat het om stichtingen gaat.

In de **Governancecode Woningcorporaties 2020** staat:

> '5.7 De RvC benoemt de externe accountant voor een periode van maximaal vier jaar. Verlenging is mogelijk tot een maximale opdrachtduur van in totaal tien jaar.
> Ter vergroting van de transparantie wordt het selectieproces van de accountant toegelicht in het jaarverslag en ook de redenen die aan de wisseling ten grondslag liggen. In geval van fusie van de corporatie gaat de termijn niet opnieuw in.
> 5.8 De RvC ziet toe op de controlewerkzaamheden van de accountant. Daarbij wordt het geldende accountantsprotocol voor woningcorporaties gehanteerd.
> 5.9 De externe accountant (en voor zover aanwezig de auditcommissie) wordt betrokken bij het opstellen van het werkplan van de interne controle.
> 5.10 De externe accountant rapporteert aan de RvC en het bestuur over zijn bevindingen.
> 5.11 Het bestuur (en de auditcommissie) maakt (maken ieder) ten minste eenmaal in de vier jaar een grondige beoordeling van het functioneren van de externe accountant. De beoordeling wordt besproken in de RvC. De RvC meldt de belangrijkste conclusies in het jaarlijks verslag van de RvC, dat onderdeel uitmaakt van het jaarverslag.'

In de **Governancecode Zorg 2017** staat:

> '6.6.1. De raad van toezicht [of de AV] benoemt en ontslaat de externe accountant. De raad van bestuur wordt in staat gesteld daarover advies uit te brengen aan de raad van toezicht.
> De raad van toezicht evalueert regelmatig het functioneren van de externe accountant, na daarover advies te hebben gevraagd van de raad van bestuur.
> 6.6.3. De externe accountant woont het van belang zijnde gedeelte van de vergaderingen van de raad van toezicht bij waarin de jaarrekening wordt besproken en/of waarin wordt besloten over de goedkeuring of vaststelling van de jaarrekening. De externe accountant rapporteert zijn definitieve bevindingen betreffende het onderzoek van de jaarrekening op hetzelfde moment aan de raad van bestuur en de raad van toezicht.'

Ten slotte, in de **Branchecode goed bestuur hogescholen** staat:

> 'IV.3.1 De externe accountant wordt benoemd door de raad van toezicht. De raad van toezicht laat zich daartoe door het college van bestuur adviseren. De opdrachtverlening tot en de bezoldiging van het uitvoeren van niet-controle-

werkzaamheden door de externe accountant worden, na overleg met het college van bestuur, goedgekeurd door de raad van toezicht.
IV.3.2 De raad van toezicht beoordeelt in overleg met het college van bestuur hoe de externe accountant wordt betrokken bij de opstelling en de publicatie van andere financiële berichten dan de jaarrekening, zoals interne managementrapportages.
IV.3.3 De externe accountant woont in ieder geval de vergadering van de raad van toezicht bij waarin het verslag van de externe accountant betreffende het onderzoek van de jaarrekening wordt besproken en waarin wordt besloten over de goedkeuring of vaststelling van de jaarrekening.
IV.3.4 De externe accountant ontvangt tijdig de financiële informatie die ten grondslag ligt aan de vaststelling van de tussentijdse financiële rapportages en overige tussentijdse financiële berichten, en wordt in de gelegenheid gesteld om op alle informatie te reageren.
IV.3.5 Het verslag van de externe accountant ingevolge artikel 2:393 lid 4 BW bevat al hetgeen de externe accountant met betrekking tot de controle van de jaarrekening en de daaraan gerelateerde controles onder de aandacht van het college van bestuur en de raad van toezicht wil brengen.'

Afsluitend

Voor verenigingen en stichtingen is het regelgevende kader over de huidige interne governance van de gecontroleerde entiteit op het gebied van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole beperkt. Het gaat met name om Boek 2 BW, eventueel de bepalingen die gelden voor OOB's, en soms regelingen in sectorale codes. Die sectorale codes zijn minder gedetailleerd dan de NCGC, en niet alle verenigingen en stichtingen vallen binnen bereik van een sectorale code. Toch stellen wij hiervoor geen interventie voor. Voor verenigingen die niet onder bijzondere regels vallen, evenals voor kapitaalvennootschappen met aandeelhouders, geldt dat de algemene vergadering de toezichthoudende rol dient te vervullen. Daar komt bij dat, anders dan bij kapitaalvennootschappen, de wet regelt dat het bestuur van een vereniging in beginsel wordt gevormd door personen die ook lid zijn van de vereniging (art. 2:37 lid 1 BW). Daardoor staan de AV en het bestuur van een vereniging dicht(er) bij elkaar, wat de toezichthoudende rol van de AV eenvoudiger maakt. Voor coöperaties is er de NCR-code voor coöperatieve ondernemingen 2019. Deze code bevat (gedrags)regels die de transparantie en kwaliteit van het (toezicht op het) bestuur van coöperaties vergroten.

Voor stichtingen ligt dit anders, nu stichtingen geen aandeelhouders of leden kennen. Toch is de conclusie niet anders. De reden is dat inmiddels een voorstel voor de Wet trans-

parantie maatschappelijke organisaties voorligt. Het daarin voorgestelde art. 2:299b BW bepaalt voor stichtingen:

> '1. Een stichting die niet bij of krachtens de wet verplicht is een financiële verantwoording op te stellen die gelijk of gelijkwaardig is aan een jaarrekening als bedoeld in titel 9 en die openbaar wordt gemaakt, deponeert een balans en een staat van baten en lasten als bedoeld in artikel 10, tweede lid, in de Nederlandse taal of, als die niet zijn vervaardigd, in het Frans, Duits of Engels, bij het handelsregister binnen tien maanden na afloop van het boekjaar op de wijze als voorgeschreven bij of krachtens artikel 19a van de Handelsregisterwet 2007.
> 2. De balans en de staat van baten en lasten worden ondertekend door de bestuurders en door hen die deel uitmaken van het toezichthoudend orgaan. Ontbreekt de ondertekening van een of meer van hen, dan wordt daarvan onder opgave van reden melding gemaakt. De datum van ondertekening wordt op de balans en de staat van baten en lasten vermeld.'

Het niet in acht nemen van deze bepaling wordt als een economisch delict gekwalificeerd in de zin van de Wet op de economische delicten.[20] In het kader van verdere professionalisering van (kleinere) verenigingen en stichtingen zou in de toekomst kunnen worden nagedacht over de verplichte invoering van een VOR, maar vooralsnog zijn wij daar geen voorstander van gelet op de kosten ervan, die op dergelijke verenigingen en stichtingen verhoudingsgewijs zwaar zullen drukken.

3.5 Interne governance: twee hoofdrolspelers

De auditcommissie, of de RvC als er geen auditcommissie is, en de interne auditfunctie, ingeval aanwezig, hebben een belangrijke rol te vervullen bij de opzet en de werking van de processen van risicomanagement en beheersingssystemen.[21]

Een belangrijk aspect van het werk van auditcommissies bestaat uit het stellen van uitdagende vragen en het beoordelen van de antwoorden van managers en accountants op die vragen. Op deze manier, alsmede via dialoog en interactie, kunnen auditcommissies in de loop van de tijd een vertrouwensband ontwikkelen met de accountant en het management. Dit helpt hen om moeilijke kwesties aan te kaarten.[22] In de literatuur is voorts het

20 *Kamerstukken II* 2020/21, 35646, nr. 2-3.
21 Zie ook Bouwens 2020, p. 9-10.
22 Gendron et al., *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 2014, p. 153-171.

belang benadrukt van frequente en zinvolle interactie tussen de auditcommissie en de externe accountant voor effectief toezicht door de auditcommissie.[23] Bovendien blijkt duidelijk uit onderzoek hoe belangrijk het is dat de auditcommissie haar bevoegdheid laat gelden om echt toezicht te houden op de externe accountant.[24]

Die belangrijke rol blijkt ook uit de betrokkenheid van de RvC/auditcommissie bij mistanden en onregelmatigheden zoals fraude. Van Leusden, voormalig onderzoeksleider FIOD zegt er in een interview het volgende over:

> 'Hoe belangrijk is de rol van de Raad van Commissarissen bij het creëren van meer bewustwording? Voor het creëren van bewustwording op het gebied van corruptie of andere fraude is het belangrijk dat de Raad van Commissarissen uitstraalt dat ze dat niet accepteren. Veel strafzaken die ik heb gedaan, hadden voorkomen kunnen worden als ze eerder bij de Raad van Commissarissen terecht waren gekomen. Als de commissarissen op de hoogte zijn van bepaalde red flags, kunnen zij het bestuur daar op wijzen. Voor bestuurders heeft het gevolgen als commissarissen 'duwen' tegen foute dingen uit het verleden, want zo ontstaat er wetenschap van verboden gedragingen en kunnen bestuurders te maken krijgen met het feitelijk leidinggeven aan die verboden gedragingen. Zeker als de commissarissen meerdere keren wijzen op een red flag – en er wordt tijdens de vergadering genotuleerd – zullen bestuurders zich sneller achter de oren krabben. Ik heb vrij lang onderschat wat de kracht is van de Raad van Commissarissen.'[25]

Kenmerkend voor fraude is het opzettelijke karakter waarmee zij zich onderscheidt van fouten. Er worden twee soorten onderscheiden, namelijk frauduleuze financiële verslaggeving en oneigenlijke toe-eigening van activa.[26] Frauduleuze financiële verslaggeving omvat opzettelijke afwijkingen om de gebruikers van de financiële overzichten te misleiden.[27] Een afwijking van materieel belang die het gevolg is van frauduleuze financiële verslaggeving met betrekking tot de verantwoording van opbrengsten, is vaak terug te voeren op een te hoge opgave van opbrengsten door deze te vroeg op te nemen of door fysieke opbrengsten te boeken, of door een te late opgave van opbrengsten door deze ten onrechte

23 Beasley et al., *Contemporary Accounting Research*, 2009/01, p. 65-122.
24 Beasley et al., *Contemporary Accounting Research*, 2009/01, p. 65-122.
25 Mijnheer, *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1), p. 36.
26 NV COS, Standaard 240, nummer 2 en 3.
27 NV COS, Standaard 240, nummer A2. Zie voor de manieren waarop frauduleuze financiële verslaggeving tot stand kan komen nummer A3.

naar een latere verslagperiode door te schuiven.[28] Frauduleuze financiële verslaggeving houdt vaak in dat het management interne beheersmaatregelen doorbreekt die effectief lijken te werken.[29] De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van fraude ligt in de eerste plaats bij de met governance belaste personen en het management van de entiteit. Het is van belang dat het management, onder toezicht van de met governance belaste personen, de nadruk legt op het voorkomen en ontmoedigen van fraude. Dit kan gedaan worden door een cultuur te creëren van integriteit en ethisch gedrag, hetgeen kan worden versterkt door de met governance belaste personen actief toezicht te laten houden (zie hierover ook hoofdstuk 4).[30] Daarnaast is het management verantwoordelijk voor de interne beheersing die is opgezet en geïmplementeerd om fraude te voorkomen en te detecteren.[31] De auditcommissie/RvC en de interne auditfunctie hebben vervolgens bij de risicobeheersings- en beheersingssystemen van de gecontroleerde entiteit een belangrijke toezichthoudende rol te vervullen.[32] De rol van de auditcommissie/RvC en de interne auditfunctie vormt een belangrijk intern veiligheidsmechanisme, zeker omdat regelmatig het management of bestuur op de een of andere wijze betrokken is bij fraude.[33] In deze paragraaf is er daarom verdiepende aandacht voor de auditcommissie en de interne auditfunctie.

3.5.1 Interne auditfunctie

De eerste hoofdrolspeler betreft de interne auditfunctie. Interne auditors zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoeken of '*audits*'.[34] Eind jaren dertig van de vorige eeuw waren in Nederland Philips Gloeilampenfabrieken NV en de Nederlandse Spoorwegen de eerste bedrijven die een interne auditfunctie kenden. De primaire taak was destijds het verrichten van een financiële audit.[35] Een dergelijke audit richt zich op de betrouwbaarheid van de financiële verslaglegging. In latere jaren heeft zich een verschuiving voorgedaan van financiële audits naar operationele audits.[36] Een belangrijke stap voor interne audit was de oprichting van het Institute of Internal Auditors ('*IIA*') in de Verenigde Staten in 1941. Volgens de IIA is interne audit:

28 NV COS, Standaard 240, nummer A28.
29 NV COS, Standaard 240, nummer A4.
30 NV COS, Standaard 240, nummer A19.
31 NV COS, Standaard 240, nummer A58.
32 Zie hierover ook AFM 2021.
33 Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2011 (85) (09), p. 437-438; Brennan en McGrath, *Australian Accounting Review* 2007 (17) (2); en Zahra et al., *Journal of Management* 2005 (31) (6).
34 De Bruijn 2010.
35 Goudeket, *MAB* 1956.
36 Zie hierover Swinkels 2012.

> '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.'[37]

Een andere relevante organisatie is COSO. COSO gaat in haar guidance onder meer in op het *three lines of defense*-model waarmee men aan de buitenwereld kan laten zien dat de onderneming *in control* is.[38] De eerste *line of defense* is het bestuur, dat de eindverantwoordelijkheid draagt voor risicobeheersing.[39] De tweede *line of defense* betreft de functie in de organisatie die de naleving van regels controleert en het risicoraamwerk opzet en uitvoert. Hierbij kan gedacht worden aan de compliance officers[40] en het risicomanagement.[41] De interne auditfunctie vormt de derde *line of defense*. De RvC/auditcommissie zou aangemerkt kunnen worden als vierde *line of defense*. In de praktijk worden de externe accountant en de externe toezichthouder ook wel als *lines of defense* aangemerkt. Die zouden aldus als vijfde en zesde *line of defense* kunnen worden aangemerkt. Elk van deze *lines of defense* hebben een eigen rol en verantwoordelijkheid. Zo kunnen inlichtingen vanuit de interne auditfunctie de accountant ondersteunen bij het verwerven van inzicht in de aard van de verantwoordelijkheden van de interne auditfunctie en de activiteiten die door haar zijn uitgevoerd, en kunnen ervoor zorgen dat de accountant het auditplan met de juiste personen kan bespreken.[42] Indien de aard van de verantwoordelijkheden van de interne auditfunctie verband houdt met de financiële verslaggeving, kan de accountant hiervan bovendien gebruikmaken om de aard of timing van zijn eigen controlewerkzaamheden aan te passen.[43]

Ondertussen is ook duidelijk dat er in de praktijk naast de interne auditfunctie een risicomanagementfunctie kan zijn en voorts een compliancefunctie. Deze functies zullen geregeld moeten samenwerken, maar er zijn grenzen, bijvoorbeeld als de interne auditfunctie een oordeel moet geven over de kwaliteit van risicomanagementprocessen en het ver-

37 IIA (website).
38 Zie IIA 2013. Zie hierover ook Pauw, *Tijdschrift voor Com*pliance 2014 (6).
39 Zie ook Van der Elst 2013.
40 De compliancefunctie ziet erop toe dat de wetten, reglementen en gedragsregels worden nageleefd. Compliance gaat over de identificatie van de risico's die kunnen ontstaan wanneer niet wordt voldaan aan compliancevereisten in relatie tot de activiteiten, producten en diensten.
41 Risicomanagement is de functie die gaat over de tenuitvoerlegging van het risicobeheersysteem. Dit is het geheel van strategieën, processen en procedures die nodig zijn voor de opvolging van de risico's of combinaties van risico's waaraan de instelling is blootgesteld of blootgesteld zou kunnen zijn, met uitzondering van het compliancerisico.
42 NV COS, Standaard 315, punt A116.
43 NV COS, Standaard 315, punt A117.

schaffen van *assurance* aan het management dat risico's correct worden geëvalueerd. Bij beursvennootschappen is er overigens niet altijd een interne auditfunctie, bijvoorbeeld als de omvang van de vennootschap zich daarvoor niet leent. Dan kan uitbesteding een adequaat alternatief zijn. Bij niet-beursgenoteerde vennootschappen is er meestal geen interne auditfunctie. Als er geen interne auditfunctie is, wordt deze taak wel eens gecombineerd met de taken van het risicomanagement of de compliancefunctie. Ten einde de *three lines of defense* te waarborgen lijkt het in dergelijke situaties aangewezen dat de auditcommissie (of RVC) jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en *assurance* laat geven dat risico's correct worden geëvalueerd en de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

Over de taak van de interne auditfunctie bestaat (nog) geen volstrekt helder beeld. In de praktijk bepaalt de organisatie het takenpakket van de interne auditfunctie. Een effectieve interne auditfunctie houdt zich onder andere bezig met het detecteren van fraude en kan het risico op onbehoorlijk gedrag door het management beperken.[44] De doelstellingen, reikwijdte, aard van de verantwoordelijkheden en status binnen de organisatie van de interne auditfunctie kunnen uiteengezet worden in een *internal audit charter* of taakomschrijving.[45] De verantwoordelijkheden van een interne auditfunctie kunnen inhouden dat ze zekerheid verschaft aan het management en de met governance belaste personen met betrekking tot de opzet en effectiviteit van risicobeheersing, interne beheersing en governanceprocessen. Wanneer dit het geval is, kan de interne auditfunctie een belangrijke rol spelen bij het door de entiteit monitoren van de interne beheersing inzake de financiële verslaggeving.[46] Dit roept ondertussen de vraag op of de in de NCGC opgenomen bepaling dat de interne auditfunctie verantwoording aflegt aan het bestuur niet aanpassing behoeft. Daarbij is het wenselijk dat de interne auditfunctie rechtstreeks aan de voorzitter van het bestuur rapporteert en met name niet aan de CFO, hetgeen nu nog wel eens voorkomt.[47]

In de praktijk werkt de interne auditfunctie nauw samen met de auditcommissie. In dat kader is het opvallend dat in *best practice* bepaling 2.6.3 van de NCGC is bepaald dat de externe accountant de voorzitter van de auditcommissie onverwijld informeert wanneer hij bij de uitvoering van zijn opdracht een misstand of onregelmatigheid constateert of vermoedt, terwijl dit niet is bepaald voor de interne auditfunctie. Dit is van belang, omdat op basis van principe 1.3 en *best practice* bepaling 1.3.1 het bestuur verantwoordelijk is

44 NV COS, Standaard 240, nummer A26 en A18.
45 NV COS, Standaard 315, punt A114.
46 NV COS, Standaard 315, punt A115.
47 Zo ook Strikwerda 2012, p. 200.

voor de interne auditfunctie, dat het de leidinggevende interne auditor benoemt en ontslaat en dat het daarmee rapportage (tijdelijk) zou kunnen tegenhouden. Het ligt daarom in de rede om in de NCGC vast te leggen dat de interne auditfunctie signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming (ook) onverwijld deelt met de voorzitter van de auditcommissie (of RvC).

3.5.2 Auditcommissie

De tweede hoofdrolspeler betreft de auditcommissie. De auditcommissie dient een leidende rol te hebben op het terrein van het interne toezicht op de opzet en werking van het interne risicomanagementsysteem en het interne beheersingssysteem, de jaarverslaggeving en de externe accountantscontrole.

De NCGC bevat regels die dit voor beursvennootschappen nader invullen. Naast de bepalingen in de NCGC die zien op de auditcommissie, is er nog een regeling die regels voor auditcommissies bevat. De Wta bepaalt in art. 21a dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat OOB's een auditcommissie moeten instellen. Deze bepaling vormt (samen met art. 2:391 lid 5 BW) de basis voor het Besluit instelling auditcommissie.[48] Dit besluit bepaalt in art. 2 lid 2 dat een OOB een auditcommissie moet instellen. Een auditcommissie is een commissie die is 'samengesteld uit leden van de RvC of uit leden van het bestuur die niet belast zijn met het uitvoerend bestuur' (art. 2 lid 1).

De auditcommissie van een OOB heeft op grond van het Besluit instelling auditcommissie de volgende taken (art. 2 lid 2):

i. het op de hoogte brengen van het bestuur of de RvC van het resultaat van de wettelijke controle;
ii. het monitoren van het financiële verslaggevingsproces;
iii. het monitoren van het interne beheersingssysteem, het eventuele interne auditsysteem en het risicomanagementsysteem met betrekking tot de financiële verslaggeving;
iv. het monitoren van wettelijke controle van de jaarrekening;

48 Besluit van 26 juli 2008 tot uitvoering van art. 41 van Richtlijn nr. 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 mei 2006 betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, tot wijziging van de Richtlijnen nr. 78/660/EEG en nr. 83/349/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen en houdende intrekking van Richtlijn nr. 84/253/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen (Besluit instelling auditcommissie), *Stb*. 2008/323.

v. het beoordelen en monitoren van de onafhankelijkheid van de externe accountant (dan wel de accountantsorganisatie of het auditkantoor);
vi. het vaststellen van de procedure voor de selectie van de externe accountant (dan wel de accountantsorganisatie of het auditkantoor) en de voordracht tot verlening van de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle.

Art. 2 lid 3 van het Besluit instelling auditcommissie gaat in op de samenstelling van de auditcommissie. Bij de samenstelling moet rekening worden gehouden met de deskundigheid van de gezamenlijke leden tegen de achtergrond van de sector waarin de gecontroleerde entiteit werkzaam is. De meerderheid van de leden, en in ieder geval de voorzitter, moeten onafhankelijk zijn van de gecontroleerde entiteit. De benoeming van de voorzitter geschiedt door de RvC of de niet-uitvoerende bestuurders, of door de auditcommissie zelf. Ten minste één lid van de auditcommissie moet deskundig zijn op het gebied van financiele verslaggeving of de controle van de jaarrekening.

Al met al kan worden geconcludeerd dat – in ieder geval op hoofdlijnen – de (interne) governance van beursvennootschappen en OOB's in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole met voldoende waarborgen is omgeven. Desalniettemin zijn enkele verbeteringen mogelijk. Daarop gaan wij in de volgende paragrafen in.

3.6 Interviews

In de interviews heeft een deel van de respondenten ook zijn visie op de rol van governance gegeven. In de interviews zijn de bevindingen uit ons onderzoek aan de respondenten voorgelegd, maar zijn tevens open vragen gesteld, om ook nieuwe ideeën en bevindingen te vernemen. De paragraafindeling hierna is conform de thema's die in de gesprekken regelmatig aan de orde kwamen.

Keten is primair verantwoordelijk
Uit de interviews en de literatuur is duidelijk geworden dat de keten primair verantwoordelijk is. Uit de gesprekken blijkt ook dat de verhoudingen binnen de keten in de Nederlandse Corporate Governance Code voor beursvennootschappen goed zijn weergegeven. In zijn algemeenheid voldoet het huidige governanceraamwerk volgens de geïnterviewden en bestaan er geen bijzondere behoeften bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Wel zijn er enkele kleine aandachtspunten die hierna aan bod komen.

Kwaliteit verslaggeving auditcommissie
Geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van de verslaggeving van de auditcommissies nogal eens tekortschiet, terwijl toch al geruime tijd aandacht voor dat onderwerp voor wordt gevraagd. Helaas is de kwaliteit niet of nauwelijks hoger geworden. Veelal worden alleen de volgende zaken gedeeld: zo veel leden, zo veel vergaderd, dan gemiddelde leeftijd, en hooguit soms nog de kopjes van de agendapunten. Aandeelhouders hebben echter meer behoefte aan informatie over de hoofdpunten van de *management letter*, hoe het bestuur hierop heeft gereageerd, en wat de voortgang is van de implementatie van de actiepunten.

De interne auditfunctie rapporteert aan de CEO
Onder de geïnterviewden bevinden zich experts en (voormalig) interne auditors die refereren aan het Institute for Internal Auditors, dat als *best practice* rapportage aan de CEO voorschrijft. Dat is aan te bevelen, ook vanwege een zo groot mogelijke organisatorische onafhankelijkheid. Het is van belang dat er voldoende aandacht is van het bestuur voor de werkzaamheden en bevindingen van de interne auditor. Geborgd moet zijn dat de interne auditor naar het bestuur of zo nodig naar de auditcommissie kan.

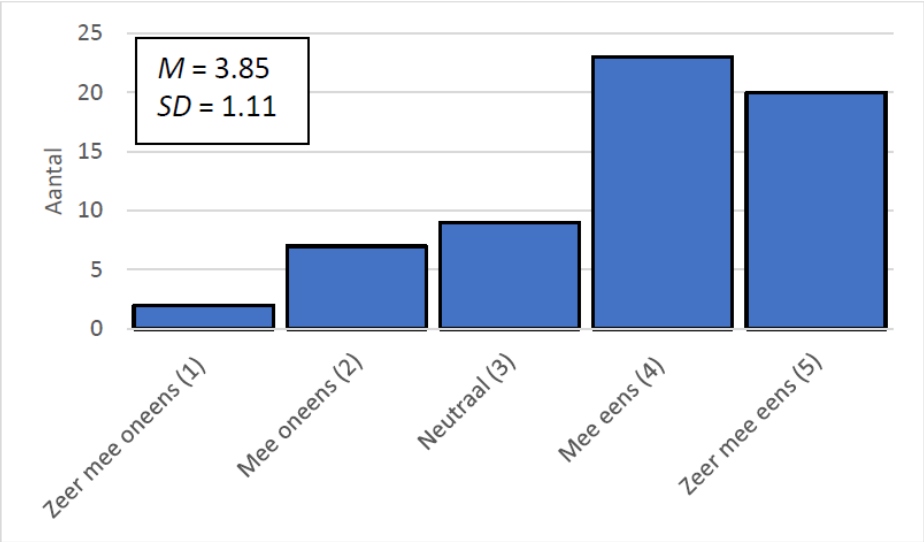
Een governancecode voor niet-beursgenoteerde vennootschappen
De Nederlandse Corporate Governance Code is niet van toepassing op niet-beursgenoteerde vennootschappen. De vraag die geïnterviewden is voorgelegd, is of een dergelijke code ook nuttig zou zijn voor niet-beursgenoteerde bedrijven. In een corporate governance code staan allerlei *guidances* over de wisselwerking tussen het bestuur, de RvC en aandeelhouders. Het systeem werkt aan de hand van het 'comply or explain'-beginsel. Pas de regel toe of leg uit waarom je de regel niet toepast. De aandeelhouders kunnen een vennootschap daar dan op afrekenen. Zo'n systeem is een soort intern georiënteerd spelregelboekje. Geïnterviewden geven aan dat het idee op zich goed is en zijn hier voorstander van.

3.7 Survey

Inleiding
In de survey zijn voor het onderdeel governance drie stellingen voorgelegd. De stellingen zijn opgesteld op basis van ons onderzoek en de interviews. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus niet gebaseerd op de survey als zodanig. De survey is slechts gebruikt om al geconstateerde bevindingen voor te leggen. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd in hoeverre ze het eens of oneens zijn met de stellingen. Hierbij is een vijfpunts Likertschaal gebruikt (van 1 zeer mee oneens tot 5 zeer mee eens). Bij alle stellingen hebben de

respondenten de mogelijkheid gekregen om hun antwoord te motiveren en toe te lichten. Voor een beschrijving van de steekproef (zoals aantal respondenten, achtergrond en leeftijd van respondenten, etc.), zie paragraaf 1.3 onder het kopje 'Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II)'.

Surveyvragen en -antwoorden
Stelling: de interne auditor (voor zover aanwezig) moet rechtstreeks rapporteren aan de voorzitter van de auditcommissie (of RvC) in plaats van aan de CEO/CFO.



Het overgrote deel van de respondenten (71%) is het eens met deze stelling. Zij geven aan het eens (38%) of zelfs zeer eens (33%) te zijn met deze stelling. Degenen die neutraal hebben geantwoord (15%) geven in de toelichting aan dat beide opties mogelijk zijn en dat indien nodig onbelemmerde toegang tot het auditcommissie indien nodig is. Bij een neutraal antwoord staat bijvoorbeeld in de toelichting:

> Wat mij betreft gelijktijdig. Veel onderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van de CEO, ook in het kader van interne beheersing. In geval van onenigheid moet de interne auditor wel het recht hebben (en bescherming genieten) om zaken te bespreken met de voorzitter van de auditcommissie.

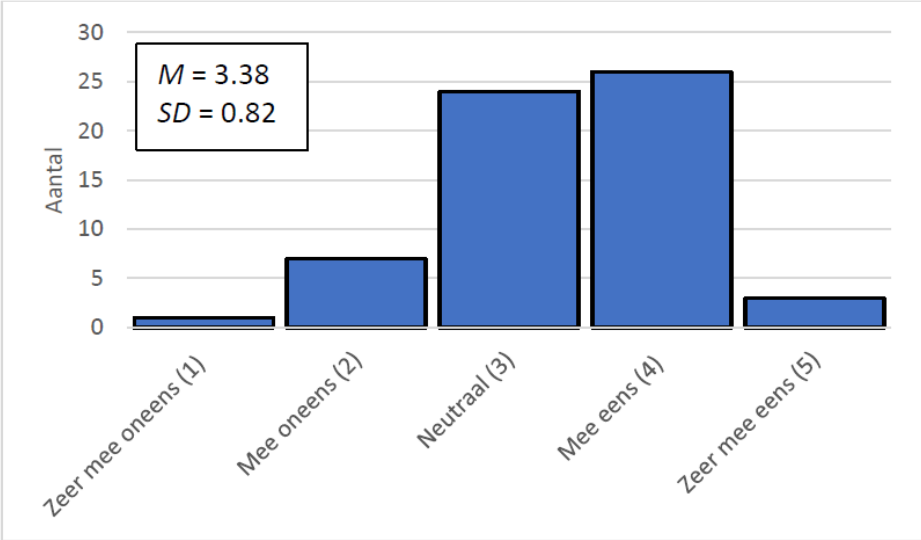
Respondenten die het (zeer) eens waren met de stelling, verklaren hun antwoorden als volgt:

Dat geeft de IAF meer kracht (nog onafhankelijkere positionering).
Dit zal de onafhankelijke positie van de IA vergroten.
Dat een interne auditor niet direct onder de auditcommissie/RvC valt is mijns inziens een weeffout in de Nederlandse structuur die hoognodig moet worden hersteld.
Dat geeft de IAF meer kracht (nog onafhankelijkere positionering).

Gezien het feit dat het overgrote deel van de respondenten het eens tot zeer eens was met de stelling, zou de interne auditor (voor zover aanwezig) rechtstreeks moeten rapporteren aan de voorzitter van de auditcommissie (of RvC) in plaats van aan de CEO/CFO.

Stelling over de deskundigheid van een auditcommissie van een gecontroleerde entiteit: De leden van de auditcommissie zijn in het algemeen voldoende geëquipeerd voor hun taak.

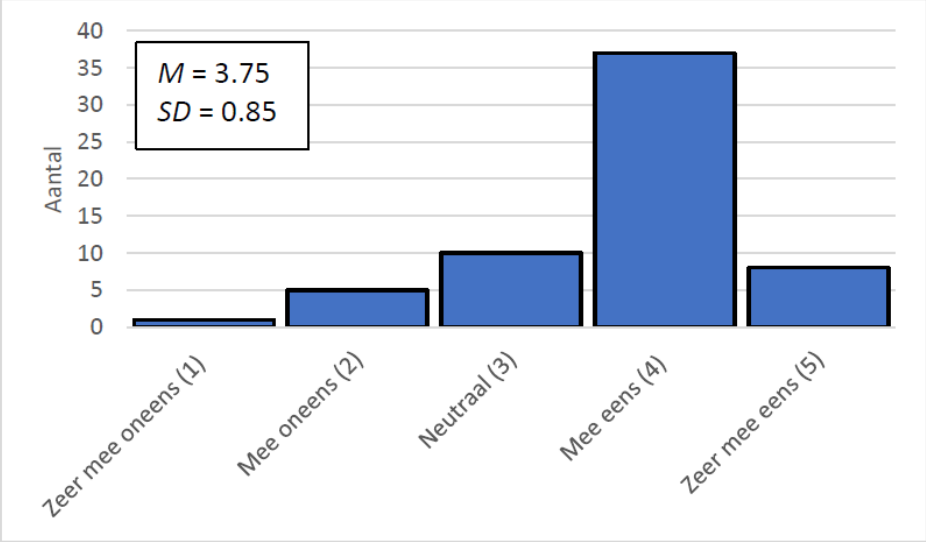
Bijna de helft van de respondenten (48%) is het (zeer) eens met deze stelling. Een ander groot deel (39%) antwoordt 'neutraal'. Respondenten die 'neutraal' hebben geantwoord, geven in de toelichting veelal aan dat ze er geen ervaring mee hebben, het niet kunnen boordelen, of dat het beeld in auditcommissies zeer divers is. Respondenten die aangeven het (zeer) eens te zijn met deze stelling, lichten dit toe door te stellen dat de ervaring en deskundigheid van auditcommissie leden de laatste jaren sterk is verbeterd.



De antwoorden op deze stelling vallen vooral in de antwoordcategorieën 'neutraal' en 'eens'. Uit de toelichting maken we op dat het beeld divers is in verschillende auditcommissies en dat er de laatste jaren een verbeterslag is geweest. Op dit moment is er geen aanleiding om een interventie over deze stelling op te nemen. In paragraaf 4.7.3 komen we terug op de specifieke expertise in auditcommissies.

Stelling: Er dient voor controleplichtige niet-beursgenoteerde entiteiten een met de Nederlandse Corporate Governance Code vergelijkbare code te worden opgesteld waarin voor die bedrijven *best practices* zijn opgenomen als richtsnoeren.

Op deze stelling antwoorden de meeste respondenten (zeer) mee eens (74%). Een klein deel (16%) antwoordt neutraal.



Respondenten geven in de toelichting aan dat goede governance voor alle bedrijven belangrijk is. Een respondent verwoordt het als volgt:

> Dit leidt direct en indirect tot een betere interne organisatie hetgeen voor veel stakeholders relevant is.

Een andere respondent geeft aan:

> Beursgenoteerd is niet per se het enige relevante criterium voor toegevoegde waarde van een dergelijke code. Voor diverse niet-beursgenoteerde entiteiten met grotere (maatschappelijke) impact kan dit ook van toegevoegde waarde zijn.

Het grootste gedeelte van de respondenten is het dus eens met de stelling dat er voor controleplichtige niet-beursgenoteerde entiteiten een met de Nederlandse Corporate Governance Code vergelijkbare code dient te worden opgesteld.

Samenvatting
Samenvattend blijkt uit de survey dat het merendeel van de respondenten het eens is met de stelling dat de interne auditor (voor zover aanwezig) rechtstreeks moet rapporteren aan de voorzitter van de auditcommissie (of RvC) in plaats van aan de CEO/CFO. Bijna de helft van de respondenten is het eens met de stelling dat de leden van de auditcommissie in het algemeen voldoende geëquipeerd zijn voor hun werk. Respondenten die neutraal op deze stelling hebben geantwoord, geven in de toelichting veelal aan dat ze er geen ervaring mee hebben, het niet kunnen beoordelen, of dat het beeld in auditcommissies zeer divers is. Respondenten die aangeven het (zeer) eens te zijn met deze stelling, lichten dit toe door te stellen dat de ervaring en deskundigheid van auditcommissieleden de laatste jaren sterk zijn verbeterd. Respondenten zijn het ook eens over de stelling dat er voor controleplichtige niet-beursgenoteerde entiteiten een met de Nederlandse Corporate Governance Code vergelijkbare code dient te worden opgesteld waarin voor die entiteiten *best practices* zijn opgenomen als richtsnoeren.

3.8 De voorgestelde interventies

In dit hoofdstuk zijn wij ingegaan op de interne governance van gecontroleerde entiteiten. Ons inziens is de huidige interne governanceregeling op hoofdlijnen naar behoren ingevuld, hetgeen ook in de interviews is bevestigd. Dat neemt niet weg dat er nog wel zaken verbeterd kunnen worden. In deze paragraaf doen wij daartoe enkele voorstellen.

3.8.1 Governance-interventie 1

Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie rechtstreeks rapporteert aan de CEO.

De eerste voorgestelde governance-interventie heeft betrekking op de interne auditfunctie van beursgenoteerde vennootschappen, en dan vooral op de rapportagelijn van de interne auditfunctie van een beursgenoteerde vennootschap. De interventie kan worden opgenomen in de NCGC (en in de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten, zie Governance-interventie 6 hierna). De interne auditfunctie neemt een belangrijke plaats in binnen (de onderneming van) een beursgenoteerde vennootschap. De interne auditfunctie wordt wel aangemerkt als de derde *line of defense* als het gaat om risicomanagement en risicobeheersing. De eerste *line of defense* is het management van de onderneming. Het management van de onderneming moet de risico's die de onderneming loopt in kaart brengen en moet (werk)processen en (werk)procedures ontwikkelen om die risico's te beperken. De tweede *line of defense*, voor zover aanwezig, moet die (werk)processen en (werk)procedures verder ontwikkelen en verfijnen, en moet de naleving van die (werk) processen en (werk)procedures controleren. Deze *line of defense* bestaat onder meer uit de risicomanagementfunctie en de compliancefunctie. De derde *line of defense*, de interne auditfunctie, heeft onder andere als taak te onderzoeken of de eerste *line of defense* en, voor zover aanwezig, de tweede *line of defense* adequaat functioneren. De interne auditfunctie staat in nauw contact met de auditcommissie. Overwogen is ook of de interne auditfunctie onder de verantwoordelijkheid van de auditcommissie moet vallen. De (voormalige) interne auditors die wij spraken, waren daar geen voorstander omdat de interne auditfunctie een onderdeel moet blijven van de interne organisatie en de auditcommissie bovendien niet altijd aanwezig en/of beschikbaar is.

Deze voorgestelde interventie onderstreept de belangrijke rol van de interne auditfunctie van een beursgenoteerde vennootschap, door de interne auditfunctie een direct aanspreekpunt te geven op het hoogste uitvoerende niveau binnen de vennootschap. De interne auditfunctie valt op basis van de huidige NCGC onder het bestuur. In de praktijk rapporteert de interne auditfunctie vaak al aan de CEO. Veelal zal dit betekenen dat de CEO aldus leidinggevende is van de hoogste interne auditor. Maar een andere invulling zoals rapporteren aan de CFO, is nu ook nog toegelaten. Gelet op het belang van de interne auditfunctie ligt het voor de hand dat de interne auditfunctie binnen het bestuur een aanspreekpunt heeft op het hoogste niveau, te weten de CEO. In de praktijk zal de interventie betekenen dat de hoogste interne auditor de rapportage aan de CEO voor zijn rekening neemt.

De interventie sluit aan bij de in de meeste gevallen gehanteerde praktijk (vergelijk de interviews), en legt die praktijk vast. Tijdens een van de interviews zei een expert en voormalig interne auditor:

> 'Het instituut voor de interne auditors schrijft als *best practice* rapportage aan de CEO voor. Dat is logisch, bijvoorbeeld als het gaat om bedrijfsbrede processen. Ook vanwege een zo groot mogelijke organisatorische onafhankelijkheid is rapportage aan de CEO aan te bevelen.'

Een nadeel van deze interventie is de verschuiving van werkzaamheden naar de CEO.

3.8.2 Governance-interventie 2

Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming ook onverwijld deelt met de voorzitter van de auditcommissie.

De tweede voorgestelde governance-interventie benadrukt de band tussen de interne auditfunctie en de auditcommissie door te waarborgen in de NCGC (en in de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten, zie Governance-interventie 6 hierna) dat de auditcommissie (of RvC bij afwezigheid van deze commissie) tegelijkertijd zowel de CEO als de voorzitter van de auditcommissie informeert over kwesties die een beursgenoteerde vennootschap wezenlijk kunnen schaden, namelijk (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De interventie waarborgt dat de auditcommissie (en daarmee de RvC of de niet-uitvoerende bestuurders) onmiddellijk op de hoogte worden gesteld van dergelijke omstandigheden en daarop waar nodig kunnen reageren. Een nadeel van deze interventie is dat er af en toe onnodig onrust kan ontstaan bij de commissarissen.

3.8.3 Governance-interventie 3

Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat indien de interne auditfunctie en de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie niet zijn gescheiden maar (deels) in één functie samenvallen waardoor de interne auditfunctie tevens taken van de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie uitoefent, de auditcommissie jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en assurance laat geven dat risico's correct worden geëvalueerd en/of de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

De derde voorgestelde governance-interventie benadrukt het belang van de wenselijkheid van een scheiding tussen de interne auditfunctie (de derde *line of defense*) en de risicoma-

nagementfunctie en/of de compliancefunctie (de tweede *line of defense*), voor zover aanwezig. Is er sprake van een samenval van die functies, dan dient de auditcommissie of anders de RvC jaarlijks een externe deskundige een oordeel over de kwaliteit van de risicomanagementprocessen en/of de complianceprocessen te laten geven. Het samenvallen van de tweede en derde *line of defense* is in het algemeen ongewenst omdat de interne auditfunctie in dat geval ook taken uitoefent die zij (zonder die samenval) zou monitoren. De evaluatie moet worden uitgevoerd door een externe deskundige die onafhankelijk daarover een onpartijdig en zelfstandig oordeel kan geven. Ook dit kan in de NCGC (en in de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten, zie Governance-interventie 6 hierna) worden opgenomen.

Tijdens een van de interviews merkt een expert op:

> 'Er zijn ondernemingen waarbij de *second* en *third line of defence* zijn samengevoegd. Als risicomanagement en interne audit een afdeling behelzen, dan moeten er nog wel waarborgen zijn voor een toetsing van de effectiviteit van de risicomanagement functie.'

Een interne auditor zei:

> 'In onze richtlijnen staat dat je een audit moet doen op de risicoprocessen zelf, dus op 'de tweede lijn'. Daar houden wij strikt aan vast. Er zijn ook een aantal organisaties die hun tweede en derde lijn combineren in één functie. Als je die combineert mag je niet jezelf controleren. Je moet dan zorgen dat je een externe persoon inhuurt die toetst op je tweede lijn. Je moet maatregelen nemen, zodat je jezelf niet controleert. Daarover is nog vrij weinig vastgelegd, terwijl het wel logisch is.'

Deze interventie heeft als nadeel dat de corporate governancekosten zullen stijgen.

3.8.4 Governance-interventie 4

Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat het werkplan van de interne auditfunctie in overleg met de auditcommissie wordt opgesteld.

De vierde voorgestelde governance-interventie ziet op het werkplan van de interne auditfunctie. Op grond van *best practice* bepaling 1.3.3 van de NCGC stelt de interne auditfunctie een werkplan op en betrekt hierbij het bestuur, de auditcommissie en de externe

accountant. Het werkplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur en vervolgens aan de RvC. In dit werkplan wordt aandacht besteed aan de interactie met de externe accountant. Gelet op de (wenselijke) nauwe samenwerking met de auditcommissie is het aanbevelenswaardig om vast te leggen in de NCGC (en in de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten, zie Governance-interventie 6 hierna) dat het werkplan wordt opgesteld in overleg met de auditcommissie (of bij afwezigheid met de RvC). Dit benadrukt beter dat bij de totstandkoming van het werkplan van de interne auditfunctie de input van auditcommissie belangrijk is en legt voorts duidelijker vast dat de auditcommissie wezenlijk betrokken moet zijn bij de totstandkoming van het werkplan. Besluit de interne auditfunctie (de) input niet mee te nemen, dan kan dit in de RvC worden besproken als om goedkeuring wordt gevraagd voor het werkplan. De interventie leidt ertoe dat in de huidige tekst van *best practice* bepaling 1.3.3 NCGC in de zin 'De interne auditfunctie stelt een werkplan op en betrekt hierbij het bestuur, de auditcommissie en de externe accountant' de verwijzing naar de auditcommissie kan vervallen, nu de voorgestelde interventie die commissie een belangrijker rol geeft. Anders dan geldt voor het bestuur en de externe accountant, die bij het opstellen van het werkplan worden betrokken, heeft de voorgestelde interventie tot doel dat het werkplan (meer) in samenspraak met de auditcommissie tot stand komt. Deze interventie heeft als (mogelijk) nadeel dat de corporate governancekosten zullen stijgen.

3.8.5 Governance-interventie 5

Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de auditcommissie jaarlijks de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt of door een onafhankelijke derde partij laat beoordelen, en dat de auditcommissie daartoe van de interne auditfunctie een verslag verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie.

De vijfde voorgestelde governance-interventie ziet op de jaarlijkse beoordeling van de interne auditfunctie. Op grond van *best practice* bepaling 1.5.1 bereidt de auditcommissie de besluitvorming van de RvC voor. Zij richt zich onder meer op het toezicht op het bestuur ten aanzien van de relatie met en de naleving van aanbevelingen en opvolging van opmerkingen van de interne auditfunctie. *Best practice* bepaling 1.3.2 bepaalt dat het bestuur jaarlijks de wijze waarop de interne auditfunctie de taak uitvoert, beoordeelt. Opgemerkt wordt ook dat het bestuur hierbij het oordeel van de auditcommissie betrekt. Om het oordeel van de auditcommissie meer gewicht te geven, is het aanbevelenswaardig

om, in navolging van de regeling in het Verenigd Koninkrijk,[49] in de NCGC (en in de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten, zie Governance-interventie 6 hierna) te bepalen dat bij de jaarlijkse beoordeling van de interne auditfunctie de auditcommissie (of bij ontbreken daarvan de RvC) de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt en dat de auditcommissie daartoe een verslag van de interne auditfunctie verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie.

Ook zou vastgelegd kunnen worden, opnieuw in navolging van de regeling in het Verenigd Koninkrijk, dat de auditcommissie de effectiviteit en de werkzaamheden van de interne auditfunctie kan laten beoordelen door een onafhankelijke derde partij.[50]

Deze interventie heeft als (mogelijk) nadeel dat de corporate governancekosten zullen stijgen.

3.8.6 Governance-interventie 6

Aanbevolen wordt dat de in aanmerking komende schragende partijen een corporate governance code doen opstellen die, zoals de NCGC dat doet voor beursgenoteerde vennootschappen, principes en best practice bepalingen formuleert voor bepaalde gecontroleerde entiteiten die niet-beursgenoteerd zijn.

De zesde voorgestelde Governance-interventie is een oproep aan de in aanmerking komende schragende partijen een governancecode op te doen stellen die principes en *best practice* bepalingen formuleert voor niet-beursgenoteerde gecontroleerde entiteiten, zoals de NCGC dat doet voor beursgenoteerde vennootschappen. De NCGC uit 2016 bevat de nodige principes en *best practice* bepalingen die relevant zijn voor de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Deze principes en best practices gelden op basis van de NCGC echter alleen voor beursvennootschappen en niet voor andere gecontroleerde entiteiten, tenzij de NCGC vrijwillig al dan niet deels of in aangepaste vorm wordt toegepast dan wel er een andere governancecode geldt (zie hierover paragraaf 3.4). Voor gecontroleerde entiteiten die niet onder de reikwijdte van een governancecode vallen, zijn er dus nauwelijks wettelijke regels op dit terrein. De meeste niet-beursgenoteerde gecontroleerde entiteiten kennen overigens geen auditcommissie en ook geen interne auditfunctie. Ook een RvC, een Raad van Toezicht ('*RvT*') of een Raad van Advies ('*RvA*') is er niet altijd. In dat geval zal het voor de aspecten die samenhangen met de beide hoofdvragen van dit onder-

49 Financial Reporting Council (FRC), *Guidance on Audit Committees* (April 2016), punt 54, p. 9.
50 Financial Reporting Council (FRC), *Guidance on Audit Committees* (April 2016), punt 55, p. 9.

zoek vooral neerkomen op de vraag naar de professionaliteit van het bestuur. *Code guidance* kan hierbij helpen. Voorts kan de eerder in dit rapport voorgestelde VOR daarbij een nuttige rol spelen. Is er wel een RvC, RvT, RvA of ander orgaan en/of commissie, dan heeft het toegevoegde waarde om deze gecontroleerde entiteiten ook te voorzien van nadere *guidance* die de betrokken interne functionarissen helpt om hun rol en functioneren op effectieve en goede wijze in te vullen.

In een dergelijke code voor niet-beursgenoteerde gecontroleerde entiteiten kunnen algemene principes en thema's van goed bestuur en toezicht worden meegenomen. Genoemd kunnen worden organisatiespecifieke aspecten als de rol en de afbakening van de taken van het bestuur en het toezicht, verantwoordingsprincipes, de opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen, de jaarverslaggeving, de accountantscontrole, gedragsregels, (kern)waarden en normen,[51] de omgang met andere belanghebbenden en de cultuur. Evenals elke andere governancecode is het doel ook het stimuleren van zelfreflectie en het bespreekbaar maken van het functioneren van bestuurders en toezichthouders en hun onderlinge verhouding. In dat kader valt te denken aan waarden als een open aanspreekcultuur, de bevordering van een cultuur waarin men leert om fouten te melden en dilemma's te bespreken, omgang met belangentegenstellingen en het signaleren van misstanden (vertrouwenspersoon als meldpunt voor afwijkend gedrag, integriteitskwesties en het voorkomen van persoonlijke bevoordeling en dergelijke).

Ook uit de interviews en uit de survey is naar voren gekomen dat een dergelijke code toegevoegde waarde kan hebben door het bieden van *guidance* aan niet-beursgenoteerde entiteiten op het terrein van governance. Een dergelijke code zou zich niet op alle niet-beursgenoteerde entiteiten hoeven te richten. Enkele beperkingen van de reikwijdte van de code zouden kunnen zijn: de code is alleen van toepassing op entiteiten die niet vallen onder het bereik van andere sectorale codes, de code is alleen van toepassing op 'commerciële' entiteiten (die aan de heffing van vennootschapsbelasting zijn onderworpen), en de code is alleen van toepassing op hetzij middelgrote en grote, hetzij alleen grote rechtspersonen in jaarrekeningtechnische zin. Op de vraag of een code bijvoorbeeld voor familievennootschappen nuttig is, antwoorde een commissaris:

> 'Ja, als het een vorm van advies is met denk hier en hier aan, dan staan wij daar altijd voor open. Het moet alleen geen verplichting zijn. Onze *Code of conduct*

51 Ook zou gekeken kunnen worden naar onderwerpen zoals duurzaamheid. UNCTAD, onderdeel van de VN, lanceerde recent samen met het Family Business Network het FBSD-initiatief: Family Businesses for Sustainable Development. Zie hierover: https://www.fbned.nl/nl/nieuws/2021-03-08-verenigde-naties-omarmen-familiebedrijven.

> is ook gebaseerd op een voorbeeld van een beursvennootschap. Het is handig als je een framework aangeboden krijgt, want dan kunnen wij dat gebruiken. Dus waarom niet, absoluut.'

Een accountant reageert:

> 'Er valt wel wat voor te zeggen. In België zijn ze voor het mkb wel wat verder dan in Nederland. Bij bedrijven moet je bewustwording creëren.'

Deze zesde interventie sluit aan bij de situatie in andere landen. Zo kent België de Code BUYSSE III (mei 2017). Deze code richt zich tot alle ondernemingen volgens Belgisch recht die niet als 'genoteerde vennootschappen in de zin van het Wetboek van Vennootschappen kunnen beschouwd worden' (principe 1.1). Deze code bevat in hoofdstuk 9 'Specifieke aanbevelingen voor familiale ondernemingen – Familiale governance'. Duitsland heeft de Governance Kodex für Familienunternehmen – Leitlinien für die verantwortungsvolle Führung von Familienunternehmen und Unternehmerfamilien (mei 2015). In het Verenigd Koninkrijk richten The Wates Corporate Governance Principles for Large Private Companies (december 2018) zich primair op vennootschappen die óf meer dan 2.000 werknemers hebben óf een omzet van meer dan 200 miljoen pond en een balanstotaal van meer dan twee miljard pond hebben.

Een nadeel van de voorgestelde interventie is dat de op te stellen code betrekking heeft op een grote verscheidenheid aan rechtspersonen, en dus (te) algemeen kan zijn in het formuleren van *best practices*. De Belgische Code BUYSSE III lost dat (deels) op door bijzondere bepalingen op te nemen voor familievennootschappen.

3.8.7 Samenvatting

De interventies zijn kort samengevat in de onderstaande tabel.

GOVERNANCE-INTERVENTIES
INTERVENTIE 1: OPNAME IN NCGC: RECHTSTREEKSE RAPPORTAGE VAN INTERNE AUDITFUNCTIE AAN CEO Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie rechtstreeks rapporteert aan de CEO.

GOVERNANCE-INTERVENTIES

INTERVENTIE 2: OPNAME IN NCGC: INTERNE AUDITFUNCTIE MELDT SIGNALEN VAN (VERMOEDENS VAN) MATERIËLE MISSTANDEN AAN DE VOORZITTER VAN DE AUDITCOMMISSIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming ook onverwijld deelt met de voorzitter van de auditcommissie.

INTERVENTIE 3: OPNAME IN NCGC: WAARBORGING VAN DE INTERNE AUDITFUNCTIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat indien de interne auditfunctie en de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie niet zijn gescheiden maar (deels) in één functie samenvallen waardoor de interne auditfunctie tevens taken van de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie uitoefent, de auditcommissie jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en assurance laat geven dat risico's correct worden geëvalueerd en/of de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

INTERVENTIE 4: OPNAME IN NCGC: WERKPLAN INTERNE AUDITFUNCTIE WORDT OPGESTELD IN OVERLEG MET AUDITCOMMISSIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat het werkplan van de interne auditfunctie in overleg met de auditcommissie wordt opgesteld.

INTERVENTIE 5: OPNAME IN NCGC: BEOORDELING EN VERSLAG WERKZAAMHEDEN EN EFFECTIVITEIT INTERNE AUDITFUNCTIE
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de auditcommissie jaarlijks de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt of door een onafhankelijke derde partij laat beoordelen, en dat de auditcommissie daartoe van de interne auditfunctie een verslag verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie.

INTERVENTIE 6: OPSTELLEN CODE VOOR NIET-BEURSGENOTEERDE ENTITEITEN
Aanbevolen wordt dat de in aanmerking komende schragende partijen een Corporate Governance Code doen opstellen die, zoals de NCGC dat doet voor beursgenoteerde vennootschappen, principes en *best practice* bepalingen formuleert voor bepaalde gecontroleerde entiteiten die niet-beursgenoteerd zijn.

4 Gedrag & cultuur

4.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de CTA is dat aan de interne risicobeheersings- en controlesystemen van de gecontroleerde entiteit in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole een belangrijke rol toekomt. De CTA merkte hierover op:

> 'De accountant is voor zijn werk ook afhankelijk van de kwaliteit(systemen) bij de betreffende entiteiten, de interne auditfunctie, (wanneer aanwezig) de rol van de auditcommissie en de RvC, en de aandeelhouders. Dus naast de accountant, dienen ook de ondernemingen zelf, de RvC en de aandeelhouders hun verantwoordelijkheid te nemen en toe te zien op de kwaliteit van de cijfers en de bevindingen hierover. Slechts de vinger wijzen naar de accountant en de toezichthouder doet geen recht aan alle schakels van de keten en ieders verantwoordelijkheid daarbij.'

De financiële verantwoording van gecontroleerde entiteiten is primair een taak van de entiteiten zelf. Binnen een gecontroleerde entiteit is op dit gebied een belangrijke rol weggelegd voor (indien aanwezig) de interne auditfunctie en de auditcommissie. Daarnaast hebben het bestuur, de RvC en de aandeelhouders op dit terrein eveneens een belangrijke taak te vervullen.

Onderzoeksvraag 1 van ons onderzoek ziet mede op de (interne) governance en luidt:

> Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden?

Deelvragen 1, 2 en 4 van ons onderzoek sluiten hierbij aan en luiden:

1. Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?
2. Welke interventies zijn er om opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?

Als het gaat om het stimuleren van verantwoordelijkheid bij gecontroleerde entiteiten op het terrein van governance, risicomanagement en beheersing, is het noodzakelijk om ook naar gedrag & cultuur te kijken. De effectiviteit van de interne beheersingsomgeving wordt namelijk niet alleen door mensen beïnvloed, maar in belangrijke mate zelfs 'bepaald'.[1] Door te kijken naar het gedrag van mensen in organisaties kan een beeld worden gevormd van hoe de medewerkers en de verschillende stakeholders in de keten, individueel en samenwerkend met anderen, de organisatie laten functioneren. Het gevaar bestaat dat als gevolg van het moeilijk meetbaar zijn van gedrag & cultuur hier te weinig aandacht voor is, terwijl deze medewerkers en de verschillende stakeholders juist van groot belang zijn voor de governance, het risicomanagement en de beheersing van de organisatie. Bewuste aandacht voor gedrag & cultuur in de organisatie en daaraan invulling geven is belangrijk. Immers, gedrag & cultuur bepalen de invulling van de governance en de interne beheersingsomgeving. Deze aspecten zijn vervolgens bepalend voor de betrouwbaarheid van informatie richting de externe accountant. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de rol van gedrag & cultuur bij het verbeteren van de effectiviteit van de interne governance en beheersingsomgeving en geeft verschillende aanbevelingen om die verbetering te realiseren.

Dit hoofdstuk bevat een analyse van gedrag & cultuur binnen de gecontroleerde entiteit (met uitzondering van de aandeelhouders) op het gebied van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole en een verkenning van mogelijke interventies om dit te stimuleren.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt: paragraaf 4.2 geeft een korte omschrijving van wat onder gedrag & cultuur wordt verstaan. Dit gebeurt aan de hand van veelgebruikte theorieën en modellen. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 worden stilgestaan bij gedrag & cultuur in de context van het huidige onderzoek naar ketenverantwoordelijkheid. Meer specifiek wordt ingegaan op het belang van een gezonde organisatiecultuur en de rol die het topmanagement daarbij kan vervullen. Het belang van de juiste toon aan de top en de controle daarop, en de relevantie van de aandacht en de verantwoordelijkheid van het topmanagement voor de cultuur in de organisatie worden beschreven. Ook zal worden ingegaan op de rol van de interne auditor en de RvC (en auditcommissie) bij de totstandkoming van en het behoud van een gezonde organisatiecultuur. Hierna behandelt paragraaf 4.4 een aantal concrete aanbevelingen voor gedrag & cultuur voortvloeiend uit de literatuur. Paragraaf 4.5 en 4.6 beschrijven de bevindingen van respectievelijk de interviews en de surveyresultaten. Gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit de literatuurstudie, alsmede onze eigen bevindingen, de interviews en de uitkomsten van de survey ter controle

1 Vink en Kaptein, *MAB* 2008 (82) (06) p. 256-263; Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09) p. 447-457.

daarvan worden in paragraaf 4.7 aanbevelingen gedaan om gedrag & cultuur in de organisatie te verbeteren en de ketenverantwoordelijkheid te versterken.

4.2 Gedrag & cultuur gedefinieerd

Gedrag & cultuur zijn onderling verweven omdat gedrag de cultuur bepaalt, maar dit ook andersom het geval is. Deze paragraaf gaat in op wat gedrag & cultuur zijn en op welke wijze deze twee begrippen samenhangen.

4.2.1 Wat is gedrag?

Gedrag kan worden omschreven als het geheel van (re)acties van individuen. In de psychologie wordt een onderscheid gemaakt tussen uitwendig gedrag (voor derden waarneembaar) en inwendig gedrag (niet voor derden waarneembaar zoals denken en voelen).

4.2.2 Wat is cultuur?

Bij de omschrijving van het begrip cultuur beperken wij ons gezien de reikwijdte van het onderzoek tot de organisatiecultuur en de cultuur in een branche. Sanders en Neuijen beschrijven de organisatiecultuur als 'de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden van en de belanghebbenden bij het bedrijf'.[2]

Schein hanteert als definitie voor organisatiecultuur:

> 'een patroon van gedeelde basisaannames die de groep heeft geleerd bij het (succesvol) oplossen van problemen'.[3]

Hij omschrijft die cultuur als: (a) een patroon van basiswaarden, (b) uitgevonden, ontdekt of ontwikkeld door een bepaalde groep, (c) terwijl deze leerde omgaan met de problemen van externe aanpassing en interne integratie, (d) waarbij dit patroon goed genoeg werkte om als geldig te worden beschouwd, (e) daarom aan nieuwe leden van de groep wordt geleerd als (f) de correcte manier van waarnemen, denken en voelen in relatie tot die problemen. Schein beschouwt cultuur zodoende als de aanpassing aan iets wat door de meeste anderen binnen de groep als normaal wordt beschouwd, ook al kun je daar als individu

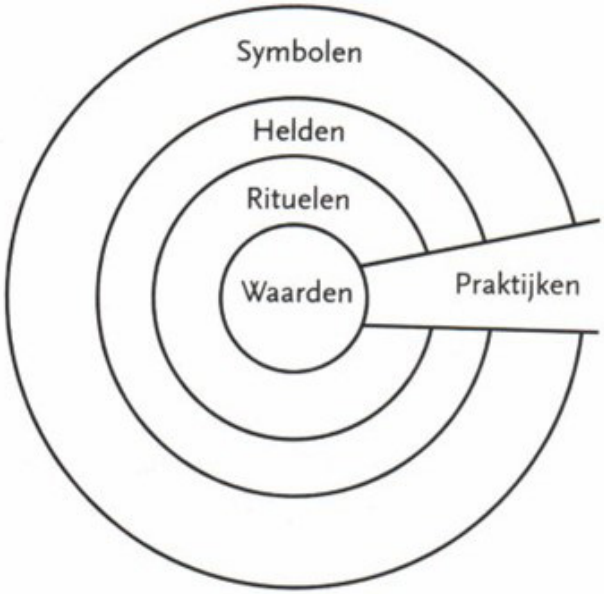
2 Sanders en Neuijen 1999, p. 12.
3 Schein, *American Psychologist* 1990 (02), p. 109-119.

bedenkingen bij hebben. Organisatiecultuur kunnen we dan zien als de wijze waarop de dingen in een organisatie worden gedaan. Het is datgene wat met een (grote) groep individuen gezamenlijk gedaan en gedeeld wordt. Het gaat over waarden en normen van die groep, over hoe het zou 'horen'.

Cultuur ontwikkelt zich en is derhalve niet statisch. Wanneer we spreken over cultuur, kunnen we een drietal dimensies onderscheiden:
1. de organisatiecultuur van een specifieke organisatie;
2. de beroeps/branchecultuur;
3. de nationale cultuur van een land.

Voor een gedetailleerde omschrijving van de nationale cultuur verwijzen wij naar bijlage II.

Figuur 1 Ui-model van organisatiecultuur (Hofstede, 1991 en 2005).



Ad 1. De organisatiecultuur van een specifieke organisatie
Elke organisatie heeft zijn eigen cultuur, maar ook binnen een organisatie zijn er cultuurverschillen. De organisatiecultuur wordt beïnvloed door de volgende elementen: de sym-

bolen, helden, rituelen, waarden en grondbeginselen uit de organisatie.[4] Deze elementen worden in figuur 1 gerepresenteerd als het 'ui-model'.[5]
De buitenste schil van de symbolen zijn bijvoorbeeld gebouwen, kleding, logo, producten, presentatie, kortom alles wat symbolische zeggingskracht heeft om tot uitdrukking te brengen wat de organisatie wil zijn of betekenen.
De schil onder de symbolen betreft de helden die de belangrijke personen voor de organisatie representeren. Deze helden zijn personen (zowel reële als imaginaire) die door de organisatieleden worden bewonderd. Omgekeerd representeren antihelden personen die door de organisatieleden juist worden verafschuwd.
Weer een schil verder naar binnen staan de rituelen, zoals gewoonten (aandacht voor verjaardagen en jubilea), gedragspatronen (begroetingen) en ongeschreven regels die de sociale gewoonten van de organisatie representeren.
De waarden en grondbeginselen ten slotte vormen het hart van de cultuur en zijn veel dieper geworteld dan de buitenste drie schillen. Bij deze waarden en grondbeginselen horen bijvoorbeeld de loyaliteit van medewerkers, de rechtvaardigheid, en de integriteit. Waarden en grondbeginselen vallen samen met wat stilzwijgend voor waar wordt aangenomen. Deze binnenste schil heeft een 'u zult/ gij-behoort'-karakter omdat de organisatieleden hiermee een oordeel vellen over wat goed/slecht, mooi/lelijk, rationeel/irrationeel is.

Ad 2. De beroeps/brancheculturuur
De beroeps/brancheculturuur van vakgenoten gaat over elementen die het beroep typeren. Zo heeft de accountancysector een eigen cultuur die sterk gericht is op wet- en regelgeving en waarbij een spanningsveld heerst tussen commerciële belangen en de algemene Limperg-doelstelling om met (controle)werkzaamheden het publieke belang te dienen.

Ad 3. De nationale cultuur van een land
Cultuur vormt een impliciet onderdeel van onze sociale omgeving. Onze sociale omgeving omvat zowel expliciete als impliciete elementen. In de organisatiecultuur is een expliciet element bijvoorbeeld een leidinggevende die werknemers vraagt om over te werken. Een voorbeeld van een impliciet element is de onuitgesproken norm dat iedereen in de organisatie overwerkt. Overwerken is dan onderdeel van de cultuur van de organisatie.

Hofstede gaat in op de verschillen in cultuur. Het is mogelijk om een cultuur te hebben met dezelfde symbolen, helden, rituelen en waarden en grondbeginselen, maar wel met

4 Hofstede 1991; Hofstede et al. 2005.
5 Hofstede et al. 2005.

verschillende nationale dimensies van de cultuur.[6] Deze dimensies worden, zoals eerder vermeld, in bijlage II beschreven.

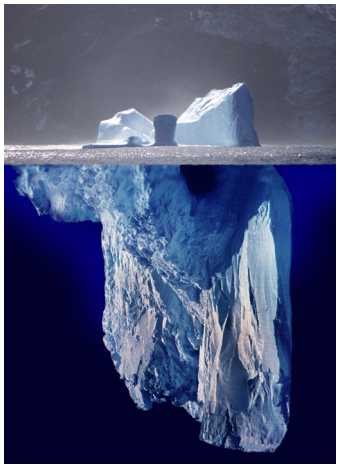
4.2.3 Gedrag & cultuur uitgelegd met behulp van de ijsberg

Het gebruik van de metafoor van de ijsberg helpt om gedrag & cultuur uit te leggen (zie figuur 2). De ijsberg bevat een top – een zichtbaar gedeelte – en een gedeelte dat onder water ligt en niet zichtbaar is. Schein onderscheidt verschillende niveaus om zo de cultuur van een organisatie te kunnen begrijpen.[7]

Boven water bevinden zich de expliciete, erkende en bewust aangebrachte invloeden van gedrag & cultuur en onder water de impliciete, mogelijk niet eens opgemerkte, onzichtbare invloeden: de normen, tradities, gewoonten en ongeschreven regels van de cultuur. Bij de waarneembare verschijnselen horen observeerbare zaken als huisvesting, wijze van communiceren, verslagen, persberichten en bedrijfspresentaties. Bij de niet waarneembare zaken horen bijvoorbeeld percepties, beelden en denkprocessen.

Gedrag is waarneembaar en is dus het zichtbare gedeelte.

Figuur 2



6 Hofstede 1991; Hofstede et al. 2005.
7 Schein, *American Psychologist* 1990 (45) (02), p. 109-119.

Het onzichtbare gedeelte van de ijsberg onder water is niet waarneembaar. Ondiep onder water bevinden zich de onderliggende drijfveren van gedrag, zoals groepsdynamiek en gedragspatronen. Onder groepsdynamiek verstaan we de onderlinge samenwerking en bijvoorbeeld ook onderlinge betrekkingen tussen mensen: is de sfeer dusdanig dat mensen elkaar kunnen aanspreken op elkaars gedrag? Zodra er in bepaalde situaties een zeker gedragsrepertoire wordt uitgeoefend, spreken we van gedragspatronen. Nog dieper onder water ligt de *mindset*, die bepaalt hoe de wereld in elkaar steekt. Onder de *mindset* verstaan we de diepgewortelde overtuigingen en waarden die sturend zijn voor het gedrag.

In de meest recente onderzoeken (o.a. van NBA Young Profs en de Universiteit Nyenrode uit 2018, de MCA uit 2018, de AFM uit 2019 en opnieuw de MCA in 2020) is gekeken naar de niet waarneembare verschijnselen (naar analogie van de ijsberg: het gedeelte dat onder water ligt).[8] Tijdens de eerste onderzoeken naar maatregelen gericht op cultuur (van de AFM in 2015 en 2017 en van de MCA in 2016) is voornamelijk aandacht geschonken aan waarneembare verschijnselen (naar analogie van de ijsberg: het gedeelte dat boven water ligt en de top vormt) en het proces van cultuurverandering.[9]

4.2.4 Het wederzijds determinisme

Bij gedrag & cultuur is sprake van wederzijds determinisme. Dit houdt in dat gedrag & cultuur met elkaar zijn verweven en elkaar wederzijds beïnvloeden: het gedrag beïnvloedt de cultuur en de cultuur beïnvloedt het gedrag.[10] Dit is een belangrijke constatering: actieve aandacht voor de organisatiecultuur kan het gedrag in een organisatie helpen veranderen, maar gedragsverandering (denk aan toon aan de top) kan dus ook de cultuur in een organisatie helpen veranderen.

4.2.5 Samenvatting

In deze paragraaf is nader ingegaan op de betekenis van gedrag & cultuur in de context van een organisatie. Waar het bij gedrag gaat om het geheel van de acties en reacties van individuen in de organisatie, gaat het bij cultuur om de gemeenschappelijke verstandhouding van de leden en de belanghebbenden van de organisatie. Het gaat bij de organisatiecultuur om de gedeelde waarden en normen in de organisatie. Het ui-model van Hofstede laat zien welke elementen de organisatiecultuur bepalen. Hij onderscheidt daarbij de sym-

8 Zie respectievelijk (1) Schuit 2020; (2) MCA 2018; (3) AFM 2019; (4) MCA 2020.
9 MCA 2016.
10 Bandura 1986.

bolen, helden, rituelen, waarden en grondbeginselen van de organisatie.[11] Het onderscheid tussen gedrag & cultuur kan worden uitgelegd aan de hand van de ijsberg van Schein. Gedrag is waarneembaar en vormt het zichtbare gedeelte van de ijsberg. Het onzichtbare gedeelte van de ijsberg onder water is niet waarneembaar. Ondiep onder water bevinden zich de drijfveren van gedrag, zoals groepsdynamiek en gedragspatronen. Nog dieper onder water ligt de *mindset*: de diepgewortelde overtuigingen en waarden, die sturend zijn voor gedrag. Het gedeelte boven water is het waarneembare gedrag. Het gedeelte onder water betreft de onderliggende cultuur.[12] Een belangrijke constatering is dat gedrag & cultuur met elkaar zijn verweven en elkaar wederzijds beïnvloeden.

4.3 Gedrag & cultuur in de context van het onderzoek naar ketenverantwoordelijkheid

Deze paragraaf geeft een overzicht van bevindingen uit (recent) wetenschappelijk onderzoek naar gedrag & cultuur dat relevant is voor het onderzoek naar ketenverantwoordelijkheid. Hierbij wordt voornamelijk geschreven over het moeilijk definieerbare begrip cultuur. Echter, doordat gedrag & cultuur elkaar wederzijds beïnvloeden – het wederzijds determinisme – zal gedrag beïnvloed worden door cultuur en visa versa. Bij cultuur hoort onlosmakelijk gedrag en daarom spreken we in dit hoofdstuk van 'gedrag & cultuur'.

4.3.1 Het belang van de toon aan de top en controle daarop

Eerder onderzoek laat zien dat leidinggevenden een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van de strategische keuzes van de organisatie en uiteindelijk de prestaties van het bedrijf.[13] De invloed van leidinggevenden op de organisatiestrategie en -prestaties is geworteld in de *Upper Echelon Theory*.[14] Deze theorie stelt dat de bedrijfsresultaten (gedeeltelijk) worden bepaald door de achtergrondkenmerken van het topmanagement. Zie bijlage III voor een beschrijving van deze theorie. Het onderzoek toont aan dat een goede toon aan de top (de leidinggevenden) van groot belang is voor de prestaties van de onderneming en als voorbeeldfunctie dient voor de gehele organisatie.

11 Hofstede 1991; Hofstede et al. 2005.
12 Schein, *American Psychologist* 1990/45 (02) (09), p. 109-119.
13 Bertrand en Schoar, *Quarterly Journal of Economics* 2003 (118) (04), p. 1169-1208; Crossland en Hambrick, *Strategic Management Journal* 2007 (28) (08), p. 767-769; Hambrick en Mason, *The Academy of Management Review* 1984 (09) (02), p. 193-206.
14 Hambrick en Mason, *The Academy of Management Review* 1984 (09) (02), p. 193-206.

Een minder goede toon aan de top kan negatieve consequenties hebben. Het topmanagement neemt bijvoorbeeld beslissingen die in strijd zijn met het interne beheersingsbeleid. Er zijn specifieke situaties waarbij het topmanagement het interne controlemechanisme kan doorbreken. In de literatuur wordt dit *management override* genoemd. Mogelijke *overrides* zijn het (anti)dateren van financiële documenten, het aanpassen van boekingen tijdens het financiële afsluitingsproces en/of het onjuist herclassificeren van informatie op basis van bijvoorbeeld de financiële toestand. Bij een topmanagement met relatief weinig tegenkrachten zijn er relatief weinig barrières tussen fraude van het topmanagement en de gevolgen daarvan voor financiële overzichten.[15] Voor het voorkomen van fraude en het goed afwegen van beslissingen is het dus belangrijk dat het (top)management kritische reflectie en tegenkrachten om zich heen creëert en overlegstructuren inbouwt. De waakzaamheid van de interne en externe accountant en de RvC/auditcommissie is van belang voor een gezonde financiële verslaggeving, evenals een gevestigde sterke toon aan de top. Het beoordelen van de toon aan de top is echter moeilijk en minder objectief dan het analyseren van veel andere gebieden van het interne controlesysteem.

4.3.2 Momenteel beperkte aandacht bestuur voor cultuur

Diverse wetenschappers stellen dat cultuur bepalend is voor de strategie. Schuit vindt het zorgwekkend dat er onder bestuurders zo weinig aandacht is voor *corporate culture*.[16] Kampen schrijft:

> 'Managers sturen op prestaties, kosten, indicatoren, maar hebben geen aandacht voor hoe het echt gaat met de mensen. De leiding is vaak niet beschikbaar voor de interne bedrijfsvoering en de mensen. Het lijnmanagement besteedt handhaving, toezicht en gedragsverandering uit aan Compliance, Controlling, HR en Quality management.'[17]

Ook uit onderzoek van INSEAD/Mazars blijkt dit.[18] De MCA had dit ook geconstateerd en vat dit samen met het 'verschil tussen *the tone at the top* en *the smell of the place*'.[19] De INSEAD/Mazars-onderzoekers stellen dat bestuurders van organisaties de cultuur van hun organisatie moeten begrijpen, zodat ze effectief leiderschap kunnen tonen en richting kunnen geven aan de organisatie. Maar volgens het onderzoeksrapport van INSEAD/

15 Cullinan en Sutton, *Critical Perspectives on Accounting* 2002 (13) (03), p. 297-310.
16 Schuit 2020.
17 Kampen, *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1), p. 13.
18 Van de Loo en Winter 2020, p. 1-2.
19 MCA 2020.

Mazars is een verontrustend klein aantal directieleden duidelijk over wat ze verlangen van hun bedrijfscultuur. Nog verontrustender is dat de discussie over de bedrijfscultuur op directieniveau niet de aandacht krijgt die ze verdient. Twee derde van de bestuurders ziet cultuur niet als factor in het risicomanagement.[20] Dit, terwijl cultuur onder andere bepaalt of medewerkers elkaar aanspreken op gedrag of maakt dat medewerkers gedragingen in strijd met de regels en normen aan de orde stellen. Risicobeheersing hoort thuis in het grote langetermijnplaatje waarbij een cultuur wordt gecreëerd waarin risico's worden onderkend en geadresseerd, in plaats van weggestopt. Risico's zitten juist in zaken die niet zijn opgeschreven, zoals een verkeerde toon aan de top.

Het goede nieuws is wel dat bestuurders zich bewust zijn van de impact die de bedrijfscultuur kan hebben op de bedrijfsprestaties. Slechts een tiende van de respondenten uit het INSEAD/Mazars-onderzoek is het niet eens met de beroemde bewering van Peter Drucker '*culture eats strategy for breakfast*' (vergelijk paragraaf 4.3.5.).[21] Meer dan de helft gelooft dat strategie en cultuur met elkaar samenhangen. Als het gaat om de manier waarop besturen de cultuur kunnen beïnvloeden, zegt 62 procent van de respondenten dat 'de juiste toon van bovenaf zetten' het belangrijkst is. Het tweede belangrijkste aspect is ervoor te zorgen dat de CEO de gewenste cultuur ondersteunt. Op de derde plaats komt het werven van vergelijkbare ondersteunende bestuursleden en senior management. Dit suggereert dat bestuurders geloven dat positieve cultuur niet kan worden gekocht of onderwezen. In plaats daarvan is het iets wat inherent is aan degenen aan de top. Beloning en incentives zijn volgens bestuurders opvallend genoeg niet essentieel om de juiste toon aan de top te zetten en de bedrijfscultuur te beïnvloeden.[22]

4.3.3 Aandacht voor een goede ondernemingscultuur voorkomt fraude en verbetert de interne beheersing

Onderzoek heeft aangetoond dat een goede ondernemingscultuur en het voorkomen van fraude positief zijn gecorreleerd.[23] Bestuurders zouden zodoende moeten sturen op het verbeteren van de bedrijfscultuur.

Ook Asjes beschrijft in haar onderzoek 'De moderne *in control statement* in Nederland: toegevoegde waarde of een papieren tijger?' dat cultuur een belangrijke factor is bij de

20 Van de Loo en Winter 2020, p. 1-2.
21 Campbell et al. 2011, p. 263 (quote toegeschreven aan P. Drucker).
22 Van de Loo en Winter 2020, p. 1-2.
23 Zahra, Priem en Rasheed, *Organizational Dynamics* 2007 (36) (02), p. 122-139; Murphy en Free, *Behavioral Research in Accounting* 2016 (28) (01), p. 41-56; Beaulieu en Reinstein 2020, p. 21-45; Schuit 2020.

kwaliteit van de interne beheersing. De respondenten in haar onderzoek geven aan dat cultuur (en de toon aan de top als onderdeel van het COSO-raamwerk) 'van belang is voor het succesvol zijn van de *in control* verklaring binnen een onderneming'. In dit onderzoek wordt de cultuur vaak genoemd als antwoord op de vragen 'Wat zijn de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de AO/IB?'[24] en 'Wat is van invloed op een ICS'[25] en 'Hoe zwaar weegt dit?'[26]

Dat cultuur een belangrijke factor is, concludeert ook belangenbehartiger Eumedion. Deze organisatie stelt dat de kernpunten nog te vaak betrekking hebben op financiële factoren en boekhoudposten, en nog te weinig op niet-financiële factoren zoals gedrag & cultuur, de aanpak van fraude en corruptie en de opzet, werking en effectiviteit van de interne beheersingsmaatregelen, waaronder de effectiviteit van de governancestructuur.[27] De standaarden voor gedrag & cultuur schieten volgens Eumedion tekort:

> 'Het ambitieniveau op bijvoorbeeld de standaarden inzake fraude en corruptie, de opzet en de werking van de interne controls, duurzaamheidsinformatie en gedrag & cultuur blijft volgens Eumedion sterk achter.'[28]

Eumedion pleit voor afdwingbare standaarden. Daarnaast stelt de organisatie voor om aan institutionele beleggers de mogelijkheid te bieden om buiten de AV om toegang te hebben tot de accountant, om te spreken over onder andere de interne cultuur. Op dit laatste punt gaan wij in hoofdstuk 5 nader in.

Ook de opstellers van verslaggevingsregels (*standard setters*) benadrukken het belang van cultuur voor de interne risicobeheersing. Zo stellen Bédard en collega's in de '*FAR practice note*' dat cultuur van invloed is op het interne controlesysteem. Deze onderzoekers stellen dat het gebrek aan onderzoek naar interne controle in verschillende institutionele omgevingen een belangrijke onderzoekskloof vormt, aangezien verschillende culturen, waarden en rapportagepraktijken waarschijnlijk de ontwerprol van interne controlesystemen beïnvloeden, en mede bepalen hoe deze systemen interacteren met de externe auditfunctie.[29] In andere artikelen wordt tevens geconcludeerd dat effectieve interne controles de ruimte voor opportunistisch managementgedrag kunnen beperken.[30]

---

24 Administratieve Organisatie (AO) en Interne Beheersing (IB).
25 *In control* verklaring.
26 Asjes 2020, p. 85.
27 Brief van Eumedion aan de Commissie toekomst accountancysector 2019, p. 2.
28 Brief van Eumedion aan de Commissie toekomst accountancysector 2019, p. 6.
29 Bédard et al. 2019, p. 33.
30 PCAOB AS 1101; Doyle, Ge en McVay, *Journal of Accounting and Economics* 2007 (44) (01-02), p. 193-223; Donelson et al., *Auditing: A Journal of Practice & Theory,* 2017 (36) (03), p. 45-69.

De International Auditing and Assurance Standards Board ('*IAASB*') geeft aan dat cultuur:[31]

> 'has an important influence on the values, ethics and attitudes of audit partners and other members of the engagement team because the environment in which the engagement team works can materially affect the mindset of partners and staff, and consequently the way they discharge their responsibilities'.[32]

Ook Sir Win Bischoff, voorzitter van de *Financial Reporting Council,* stelt dat bedrijfscultuur een belangrijk ingrediënt is voor het leveren van duurzame prestaties op de lange termijn. Want, stelt hij, de systemen, de procedures en het algehele functioneren van een organisatie zijn in harmonie als er een gezonde cultuur is. Een gezonde cultuur zorgt voor meer integriteit, succes op de lange termijn en uiteindelijk vertrouwen. Een slechte cultuur is volgens Bischoff een aanzienlijk bedrijfsrisico op zich.[33] Deze aspecten dienen ons inziens meegenomen te worden in de VOR als onderdeel van het normenkader. Zie hierover ook het model van Vink en Kaptein beschreven in paragraaf 4.4.5.

4.3.4 De interne auditfunctie, de raad van commissarissen en de auditcommissie moeten hun rol pakken bij de beoordeling van de bedrijfscultuur

Uit onderzoek van Cohen en collega's blijkt dat zestig procent van de interne auditors de bedrijfscultuur meeneemt in de definitie van governance. Dit is consistent met de notie van governance die zowel in de academische literatuur als in de praktijk wordt aangehangen, waar de toezichthoudende rol van de RvC en de algehele controleomgeving en bedrijfscultuur worden beschouwd als fundamenteel voor het bereiken van effectief bestuur.[34]

Hansen en collega's hebben beschreven hoe interne auditors de toon aan de top beoordelen. Zij stellen vast dat bijna een derde van de ondervraagde bedrijven aangeeft dat ze dergelijke beoordelingen nooit uitvoeren, terwijl er toch manieren zijn waarop interne auditors kunnen proberen de toon aan de top te meten en te verbeteren. De onderzoekers bevelen daarom aan om: (1) de toon aan de top vast te stellen en erover te rapporteren; (2)

---

31 De IAASB is een onafhankelijke normalisatie-instelling die normen uitvaardigt, zoals de *International Standards on Auditing*, richtlijnen voor kwaliteitscontrole en andere diensten ter ondersteuning van de internationale controle van financiële overzichten.

32 IAASB 2014.

33 Deloitte/IAS Plus (website).

34 Cohen et al., *Contemporary Accounting Research* 2010 (27) (03), p. 751-786.

de beoordeling van de toon aan de top uit te breiden verder dan alleen van de CEO en de CFO; (3) ervoor te zorgen dat interne auditors met voldoende ervaring en interactie met het hogere management 'toon aan de top'-assessments uitvoeren; (4) te onderzoeken wie de resultaten van deze 'toon aan de top'-assessments ontvangt; (5) te onderzoeken of efficiencyvoordelen kunnen worden behaald door minder aandacht te schenken aan organisatieonderdelen waar de toon aan de top goed is en weinig risico's oplevert; en (6) te overwegen of de toon zou verbeteren als de interne auditors de toon van het bestuur zouden evalueren en erover zouden oordelen.[35]

Over het tweede punt – ervoor zorgen dat interne auditors voldoende ervaring en interactie met het hogere management hebben om de 'toon aan de top'-assessments uit te voeren – schrijven ook Beasley en collega's. Deze onderzoekers benadrukken dat meer onderzoek nodig is om vast te stellen of bepaalde persoonskenmerken, opleiding of achtergronden helpend zijn voor het vermogen van een lid van de auditcommissie om een gebrekkige managementintegriteit te identificeren.[36] Tot eenzelfde conclusie komen Hermanson en collega's na een onderzoek onder 500 respondenten (voornamelijk auditexperts en anderen met ervaring in interne audits). Uit deze survey werd duidelijk dat het lastig is om de toon aan de top en *management override* vast te stellen.[37] Het is vooral lastig door het feit dat er definitieverwarring is en voorts doordat er te weinig ervaring is met dergelijke assessments. Door het houden van 'toon aan de top'-assessments in de praktijk voor te schrijven ontstaat meer duidelijkheid en ervaring. Er wordt verwezen naar het artikel van Hansen en collega's, die gedetailleerd ingaan op de vraag hoe interne auditors de toon aan de top moeten vaststellen (zie de hierboven beschreven zes voorstellen).[38]

Op basis van een onderzoek van IIA Nederland, een beroepsvereniging van internal auditors, zijn de onderstaande *good practices* geformuleerd om de interne auditfunctie van optimale waarde voor de auditcommissie te laten zijn op het gebied van de beoordeling van het gedrag en de cultuur in de organisatie:[39]

1. Benut de overlegmomenten: auditcommissies hebben jaarlijks gemiddeld acht keer een overleg met de interne auditfunctie. Deze overlegmomenten bieden gelegenheid om gedrag & cultuur aan de orde te stellen.
2. Ga zorgvuldig om met de wederzijdse indrukken van gedrag & cultuur: in de interne auditfunctie en bij auditcommissies worden *soft control*-indrukken gedeeld zonder dat hier een audit van de interne auditfunctie zelf aan ten grondslag ligt.

35 Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01), A1-A13.
36 Beasley et al., *Contemporary Accounting Research* 2009 (01), p. 65-122.
37 Hermanson et al., *Current Issues in Auditing*, 2012 (06) (01), A31-A50.
38 Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01), p. A1-A13.
39 IIA 2019.

3. Koppel auditvoorstellen aan de auditcommissieprioriteiten: de auditvoorstellen van de interne auditfunctie moeten worden gekoppeld aan de prioriteiten van de auditcommissie.
4. Zorg voor goede onderlinge afstemming: meerdere afdelingen, zoals *human resources,* onderzoeken gedrag & cultuur. Deze onderzoeken moeten op elkaar worden afgestemd, rekening houdend met de specifieke expertise van afdelingen.
5. Zorg voor gedragskundige expertise in de RvC: er is een correlatie tussen de aanwezigheid van gedragskundige kennis en de omvang van de onderzoeken op het gebied van gedrag & cultuur.[40]
6. Bekend maakt bemind: de onderzoeksresultaten bevatten diverse verbanden tussen de mate van onderzoek door de interne auditfunctie en de mate van gesprek in de interne auditfunctie/auditcommissie-overleggen. Die correlaties duiden erop dat 'bekendheid met onderzoek naar gedrag & cultuur bemind maakt'. 'Gewoon doen' dus.

In lijn hiermee is het tevens van belang om zicht te hebben op de professionele oordeelsvorming van de interne auditor. Op basis van resultaten van experimenteel onderzoek wordt geïmpliceerd dat de interne auditor bevooroordeeld kan zijn bij het evalueren van de effectiviteit van interne beheersingsmaatregelen.[41] De onderliggende *biases* en heuristieken kunnen het evaluatieproces vertekenen. De assumptie dat beslissingen en oordelen worden gevormd door de *homo economicus* is achterhaald.[42] De mens, en dus ook organisatieleden, hebben een beperkte rationaliteit, een beperkte moraliteit en een beperkte wilskracht. Bewustwording van het feit dat *biases* en heuristieken de oordeelsvorming kunnen vertekenen is een stap in de goede richting.

Castellano en Lightle pleiten voor het gebruik van culturele audits om de toon aan de top te beoordelen. Dergelijke audits zouden de mate van preoccupatie met het voldoen aan de verwachtingen van het organisatieklimaat blootleggen. In organisaties kan sprake zijn van een zekere angst en druk om doelen te behalen, wat de toon aan de top stevig kan beïnvloeden.[43] Hermanson en collega's moedigen interne en externe auditors aan om te werken aan het verscherpen van de focus van de auditcommissie op het doorbreken van controles door het management.[44] Deze onderzoekers verwijzen naar het artikel van het American Institute of Certified Public Accountants ('*AICPA*') waarin de stappen worden

40 Hartog en Scheffe 2020, p. 137-160.
41 Gramling et al., *Accounting Horizons* 2013 (27) (02), p. 249-269; O'Donnell en Schultz, *The Accounting Review* 2005 (80) (03), p. 921-939.
42 De *homo economicus* is een mensbeeld waarin verondersteld wordt dat de mens een rationeel handelend individu is dat nutsmaximalisatie nastreeft.
43 Castellano en Lightle 2005, p. 6-8.
44 Hermanson et al., *Current Issues in Auditing*, 2012 (06) (01), A31-A50.

besproken die de auditcommissie kan nemen bij het beheer en het risico van frauduleuze financiële rapportage. Onder de beschreven stappen valt onder meer: het handhaven van een passend niveau van scepsis, het inzicht van de auditcommissie in het bedrijf versterken, brainstormen over frauderisico's, de gedragscode gebruiken om de financiële rapportagecultuur te beoordelen, ervoor zorgen dat de entiteit een krachtig klokkenluidersprogramma ontwikkelt, en informatie en feedback ontwikkelen in het buitenlandse netwerk.[45] De interne en externe auditors moeten worden aangemoedigd om met auditcommissies te communiceren over deze kwesties.

4.3.5 Verantwoordelijkheid nemen voor cultuur door het topmanagement is belangrijk

Ondanks het toenemende besef dat de toon aan de top ertoe doet, wordt dit zelden vertaald in effectieve nieuwe bestuurspraktijken. De conclusie van het onderzoek van INSEAD/Mazars is om de cultuur van de humanresourcesafdeling naar de boardroom te verplaatsen. Bestuurders moeten ook meetbare gegevens verzamelen om de balans op te maken over waar ze staan, en om te beslissen waar ze willen zijn als de gewenste cultuur niet overeenkomt met de realiteit.[46] Het op elkaar afstemmen van cultuur en strategie is duidelijk een prioriteit.

Spencer Stuart stelt in het artikel '*What It Takes to Drive Organizational Culture*' dat er een algemene misvatting bestaat dat cultuurverandering grotendeels de taak van de humanresourcesafdeling zou zijn. In dit artikel wordt de noodzaak beschreven om de bedrijfscultuur op de agenda van de board te zetten. Veel stakeholders hebben een rol bij het bouwen van cultuur, maar het is uiteindelijk de CEO die samen met het topmanagementteam de eindverantwoordelijkheid heeft.[47] Ook Spencer Stuart beschrijft dat de bedrijfscultuur de beste strategie kan maken of kan breken, zoals ook Peter Drucker beschreef met de fameuze quote:

> 'Culture eats strategy before breakfast.'[48]

Het is daarom noodzaak dat het bestuur inzicht heeft in de cultuur en deze op de agenda zet.

---

45 AICPA 2005.
46 Van de Loo en Winter 2020, p. 1-2.
47 Stuart 2019.
48 Campbell et al. 2011, p. 263 (quote toegeschreven aan P. Drucker).

4.3.6 Samenvatting

Uit de bevindingen van het wetenschappelijk onderzoek naar gedrag & cultuur in het kader van de ketenverantwoordelijkheid komt naar voren dat een juiste toon aan de top van essentieel belang is voor het *in control* zijn van de onderneming en voor goede bedrijfsprestaties. Toon aan de top is een belangrijke sleutel voor de cultuur in de onderneming. Goed voorbeeldgedrag doet volgen. Verder komt naar voren dat het topmanagement, ofschoon het zich ervan bewust is dat cultuur een belangrijke factor is voor het *in control* zijn van de onderneming, nog relatief te weinig aandacht besteedt aan de bedrijfscultuur. Meer aandacht hiervoor voorkomt fraude en verbetert de interne beheersing van de bedrijfsprocessen. Het is daarom van belang dat het topmanagement meer verantwoordelijkheid pakt als het gaat om invulling geven aan de ondernemingscultuur. Verder wordt het belangrijk bevonden dat zowel intern als extern de toon aan de top en de aandacht voor de ondernemingscultuur bewaakt worden. De interne auditor, de RvC (auditcommissie) en de externe accountant kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.

4.4 Aanbevelingen uit de literatuur en de praktijk op het gebied van gedrag & cultuur

In de voorgaande paragraaf is op basis van bestaand wetenschappelijk onderzoek een aantal bevindingen beschreven omtrent gedrag & cultuur in het kader van de ketenverantwoordelijkheid in organisaties. Daarop voortbordurend behandelt deze paragraaf concrete interventies voor gedrag & cultuur voortvloeiend uit de literatuur.

4.4.1 Aanbevelingen op het gebied van gedrag & cultuur verwoord door de Monitoring Commissie Accountancy

Uit de analyse van de Monitoring Commissie Accountancy ('*MCA*')[49] volgen diverse verbeterpunten voor het proces van gedrag- en cultuurveranderingen. In aanbeveling 21 concludeert de MCA dat het goed zou zijn om cultuur- en gedragsverandering integraal te benaderen door het in onderlinge samenhang behandelen van: (1) cultuur, (2) leiderschap, (3) organisatiecontext en (4) gedrag. Uiteraard rekening houdend met de complexe hoeveelheid systeemeigenschappen, remmende factoren, schadelijke prikkels en kwetsbaarheden. Het analysemodel van de MCA is vergelijkbaar met het 7S-model van McKin-

49 MCA 2020, hfdstk. 4, p. 65 e.v.

sey[50] voor interne analyse en het tempelmodel (beide modellen worden beschreven in bijlage V).

In aanbeveling 22 stelt de MCA dat cultuur- en gedragsveranderingen beter kunnen worden gerealiseerd met buitenstaanders, omdat diversiteit en exclusiviteit van evident belang zijn. Buitenstaanders kunnen – vanwege hun blik van buiten naar binnen – een goede bijdrage leveren aan verandervraagstukken inzake cultuur- en gedragsverandering.

4.4.2 Aanbeveling op het gebied van gedrag & cultuur blijkend uit de Sarbanes Oxley Act

Cohen en collega's stellen dat auditors aangeven dat er post-SOX een verschuiving is in de ernst waarmee leden van het auditcommissie invulling geven aan hun rol als bewaker van de kwaliteit van het financiële verslaggevingsproces.[51] Deze resultaten zijn grotendeels in overeenstemming met de ervaringen van de auditcommissieleden zoals gerapporteerd in eerdere onderzoeken.[52] De onderzoekers vinden dat er in het post-SOX-tijdperk een significant sterkere corporate governanceomgeving is dan voor de SOX. Deze resultaten suggereren dat de SOX op dit terrein schijnt te werken.[53]

4.4.3 Aanbeveling op het gebied van gedrag & cultuur blijkend uit de klokkenluidersregeling

In de Verenigde Staten is de klokkenluidersregeling – ofwel '*whistleblowing*' – ingevoerd zodat overtredingen veilig en gemakkelijk gemeld kunnen worden. Het fenomeen 'klokkenluiden' wordt in de Verenigde Staten gezien als het recht op vrijheid van meningsuiting. De invoering van de SOX in 2002 zorgde voor een verdere uitbreiding van de bescherming van klokkenluiders. Er bestaat in de VS ook een vergoedingsregeling voor klokkenluiders.

Eerder in dit rapport is het belang van verschillende detectiemethoden beschreven. In hoofdstuk 2 staat dat de ACFE jaarlijks een '*Report to the Nations*'[54] uitbrengt waarin het

50 McKinsey 1981.
51 Cohen et al., *Contemporary Accounting Research* 2010 (27) (03), p. 751-786.
52 Beasley et al., *Contemporary Accounting Research* 2009/01, p. 65-122; DeZoort et al., Auditing: *A Journal of Practice & Theory* 2008 (27) (01), p. 85-104.
53 Cohen et al., *Contemporary Accounting Research* 2010 (27) (03), p. 751-786.
54 Association of International Fraud Examiners 2020.

belang van de verschillende detectiemethoden van onregelmatigheden wordt aangegeven. Dit is weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 12 het belang van de verschillende detectiemethoden van onregelmatigheden

Tip	43%	*Account reconciliation*	4%
Internal audit	15%	*Document examination*	3%
Management review	12%	*Surveillance/monitoring*	3%
Other	6%	*Notified by law enforcement*	2%
By accident	5%	*IT controls*	2%
External audit	4%	*Confession*	1%

Een mogelijke interventie zou verdere uitbreiding zijn van de reeds bestaande klokkenluiderregeling. Dit blijkt ook uit de interviews, waarin werd genoemd dat de meeste fraude aan het licht komt door een klokkenluider. Een uitbreiding die in de literatuur is geopperd, en die ook uit de interviews blijkt en in de survey ondersteund wordt (zie paragraaf 4.6), is een compensatieregeling voor de door de klokkenluider geleden schade. Wij vinden dit een interessante gedachte die een nuttige bijdrage kan leveren aan onder meer de bestrijding van fraude. Ze roept echter ook allerlei vragen op. Past dit wel in de Nederlandse context? Wanneer zou dit aan de orde kunnen zijn en heeft dit inderdaad toegevoegde waarde? Waar moet gemeld worden en wie controleert de melding? Wie betaalt dit en wie is draagplichtig? Wij bevelen daarom aan hier vervolgonderzoek naar te laten verrichten.

4.4.4 Interventies op het gebied van interne beheersing vanuit het COSO-model

Interne beheersing van financiële rapportages wordt veelal bezien vanuit het COSO-model. Het COSO-model kent geen theoretisch fundament.[55] Gegeven de doelstelling[56] is de keuze voor een praktisch hanteerbaar model een logische geweest.

55 Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09), p. 447-457.

56 '*We believe this report offers a number of benefits. With this foundation for mutual understanding, all parties will be able to speak a common language and communicate more effectively. Business executives will be positioned to assess control systems against a standard, and strengthen the systems and move their enterprises toward established goals. Future research can be leveraged off an established base. Legislators and regulators will be able to gain an increased understanding of internal control, its benefits and limitations. With all parties utilizing a common internal control framework, these benefits will be realized*', zie: COSO 1994, p. 9.

COSO is instrumenteel en is sterk gericht op systemen, processen en procedures. Het wordt ook wel aangeduid met de term *hard controls*. Een goede werking is echter in belangrijke mate afhankelijk van menselijk gedrag.[57] COSO veronderstelt een relatie tussen de financiële verslaggeving en de effectiviteit van de interne beheersingsomgeving. Het is des te opmerkelijker dat er weinig onderzoek naar deze relatie is verricht.[58] Uit onderzoek is echter wel gebleken dat een dergelijke relatie bestaat.[59]

De vragen die COSO stelt op het gebied van de interne beheersingsomgeving, zijn door Van Leeuwen & Wallage geëvalueerd in het licht van de *levers of control* van Simons (1995).[60] Simons onderscheidt vier *levers of control*: (1) het *boundary system*, (2) het *diagnostic control system*, (3) het *beliefs system* en (4) het *interactive control system*.[61] Een nadere uitleg van dit model staat in bijlage VI. Het blijkt dat de COSO-vragen die het bestuur conform de NCGC als hulpmiddel kan gebruiken om een oordeel te vellen over het interne risico-en beheersingssysteem, merendeels *diagnostic controls* (60 procent) betreffen. Vragen op het gebied van *beliefs* (25 procent), maar vooral *boundary* (7 procent) en *interactive controls* (8 procent) lijken ondervertegenwoordigd.[62]

4.4.5 *Aanbevelingen op het gebied van* soft control *vanuit het COSO-model*

Via procedures, regels, richtlijnen en systemen kunnen organisaties controle houden over hun gewenste doelen en prestaties; we spreken dan voornamelijk over *hard controls*. *Hard controls* komen overeen met de *diagnostic controls* van Simons. Denk aan budgettering of medewerkers verantwoordelijk stellen voor het behalen van hun resultaten (de zogenoemde *targets*). Anderzijds kunnen doelen ook gehaald worden door medewerkers te inspireren, hun creativiteit te stimuleren of hen in staat te stellen om zaken vanuit een andere invalshoek te benaderen. Zo ontstaan gedeelde opvattingen over de organisatie en haar doelen en zullen de bedrijfsprestaties verbeteren. Het gaat dan over de inzet van *soft controls*. Dit zijn (beheersings)maatregelen die ingrijpen op c.q. appelleren aan het persoonlijk functioneren van medewerkers.[63] Deze maatregelen zijn van invloed op bijvoor-

57 COSO 1994, p. 15.
58 Hogan et al., *Auditing – A Journal of Practice & Theory* 2008 (27) (02), p. 231-252; Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09), p. 447-457.
59 Hernandez en Groot 2006.
60 Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09), p. 447-457.
61 Simons 1995.
62 Voor de onderverdeling van de COSO-vragen in de vier *levers of control* van Simon verwijzen we naar het artikel van Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09), p. 447-457.
63 De Heus en Stremmelaar 2000, p. 101.

beeld motivatie, betrokkenheid, loyaliteit, ethisch handelen en integriteit, zelfsturend handelen en normen en waarden. Voorbeelden van *soft controls* zijn voorbeeldgedrag, ruimte om incidenten te melden en het creëren van verantwoordelijkheidsbesef. De *soft controls* komen overeen met de door Simons beschreven *beliefs, interactive en boundary controls*.

Hard controls uitvoeren heeft – als ze solitair worden ingezet – veelal niet het beoogde resultaat. *Soft controls* zijn aanvullend nodig om de gewenste cultuur te creëren. Bijlage IV bevat een gedetailleerde omschrijving van *soft controls* in relatie tot *hard controls*. Door meer aandacht te besteden aan *soft controls* wordt gerealiseerd dat de door Simons beschreven *beliefs*, *interactive* en *boundaries controls* minder onderbelicht raken.

Om de COSO-vragen meer te richten op *soft controls* en daarmee op de drie *levers of control* van Simon (*beliefs, interactive en boundary controls*, zie bijlage V[64]), waarvan in de vorige paragraaf blijkt dat deze in veel organisaties onderbelicht blijven, kan gebruik worden gemaakt van het model dat Vink en Kaptein hebben ontwikkeld.[65] Deze onderzoekers hebben een model beschreven voor het bepalen van de mate van aanwezigheid van *soft controls*. Dit model kan worden gehanteerd om de interne beheersingsomgeving te beoordelen. Zo hebben Vink en Kaptein aangetoond dat in 80 procent van de fouten de oorzaak ligt in zowel falende *soft controls* als *hard controls*. In dit onderzoek was geen van de fouten gelegen in het falen van alleen *hard controls*, terwijl bij 17% van de fouten het ontbreken van *soft controls* de oorzaak was. Het organisatiemodel van Vink en Kaptein is gebaseerd op de acht cultuurdimensies – veelal weergegeven in de 'integriteitsster' – die het gedrag van medewerkers beïnvloeden.[66] Indien deze acht dimensies in acht worden genomen, kunnen de COSO-vragen voor wat betreft *soft controls* en de drie eerdergenoemde *levers of control* van Simons (waarvan twee *soft controls* betreffen) als volgt worden aangevuld:

'Beliefs systems

1. Helderheid: is voor iedere medewerker duidelijk wat er van deze medewerker mag worden verwacht om zorg te dragen voor een betrouwbare informatieverzorging?
2. Betrokkenheid: zijn bestuurders en medewerkers voldoende gemotiveerd om betrouwbare informatie te verstrekken?

64 *Beliefs* en *interactive controls* kunnen worden aangemerkt als *soft controls*.
65 Vink en Kaptein, *MAB* 2008 (82) (06), p. 256-263.
66 Kaptein 1998.

Interactive control systems

3. Voorbeeldgedrag: geven managers en controllers het goede voorbeeld ten aanzien van betrouwbaarheid van informatie?
4. Transparantie: is er voldoende zicht op het gedrag van mensen ten aanzien van de betrouwbaarheid van informatie?
5. Bespreekbaarheid: zijn dilemma's op het gebied van betrouwbaarheid van informatie voldoende bespreekbaar?
6. Aanspreekbaarheid: is de cultuur zodanig dat managers, controllers en medewerkers elkaar aanspreken op (ongewenst) gedrag?

Boundary systems

7. Uitvoerbaarheid: ervaren managers, controllers en medewerkers voldoende ruimte om rechtmatig te handelen?
8. Handhaving: wordt gewenst gedrag op het gebied van betrouwbaarheid van informatie gewaardeerd en ongewenst gedrag bestraft?'

Bovenstaande acht vragen zijn handvatten om de gedrags- en cultuurdimensie binnen het *in control* raamwerk te inventariseren.

4.4.6 Samenvatting

Uit de literatuur zijn de volgende aanbevelingen gedestilleerd om de verankering van gedrag & cultuur in de organisatie te verbeteren. Allereerst wordt geadviseerd om cultuur- en gedragsverandering integraal te benaderen door het in onderlinge samenhang behandelen van (1) cultuur, (2) leiderschap, (3) organisatiecontext en (4) gedrag. Verder wordt aanbevolen om het gewenste gedrag en de cultuur mede tot stand te brengen met de medewerking van externen, omdat zij vanuit hun blik van buiten naar binnen een goede bijdrage kunnen leveren aan vraagstukken inzake cultuur- en gedragsverandering. Een andere aanbeveling is om de regels over verantwoordelijkheden aan te scherpen. Uit onderzoek in het post-SOX-tijdperk is namelijk gebleken dat deze aanscherping heeft geleid tot een grotere bewustwording van de verantwoordelijkheden bij de betrokkenen en daaruit voortvloeiend tot een sterkere corporate governance-omgeving. Een andere aanbeveling die volgt uit de literatuur, interviews en survey is om een vergoedingsregeling voor klokkenluiders in te stellen. Wij bevelen aan dat een dergelijke regeling nader onderzocht wordt. Een laatste aanbeveling is om naast *hard controls* (*diagnostic controls*) nadrukkelijk ook *soft controls* (*beliefs, interactive en boundaries controls*) in de organisatie in te bouwen.

4.5 Interviews

In de interviews heeft een deel van de respondenten ook zijn visie op de rol van gedrag & cultuur gegeven. In de interviews zijn de bevindingen uit ons onderzoek aan de respondenten voorgelegd, maar zijn ook open vragen gesteld, om nieuwe ideeën en bevindingen te vernemen. De paragraafindeling is opgesteld conform de thema's die in de gesprekken regelmatig aan de orde kwamen.

4.5.1 Algemeen

Vrijwel alle respondenten geven aan gedrag & cultuur belangrijk te vinden voor de risicobeheersing en het *in control* zijn van de entiteit. Er wordt onderscheid gemaakt tussen ondernemingscultuur enerzijds (waaronder het realiseren van strategische doelen, ruimte voor innovaties en het opstellen van kernwaarden) en risicocultuur anderzijds (zoals het voldoen aan wet- en regelgeving, het opstellen van *checks and balances*, een klokkenluidersregeling en een aanspreekcultuur). Gedrag & cultuur hebben een voorspellende waarde voor de beheersingsrisico's, het niet *in control* zijn en fraude in de jaarrekening. Narcisme en angstcultuur zijn voorbeelden van een ongewenste cultuur in de entiteit.

4.5.2 Cultuurraamwerk

Enkele experts doen de suggestie dat de entiteit een cultuurraamwerk ontwikkelt. In dit cultuurraamwerk geeft de entiteit aan wat de gewenste cultuur is om de wet- en regelgeving te kunnen naleven, gekoppeld aan de kernwaarden van de entiteit. Het raamwerk dient periodiek gemonitord te worden. Het is daarom van belang dat er een zekere mate van zekerheid op kan worden afgegeven. Als monitoren regelmatig wordt gedaan, kunnen trends worden waargenomen. Er zou getrapt aandacht moeten zijn voor cultuur in de entiteit vanuit de eerste, tweede en derde lijn. Verder dient de aandacht voor cultuur van onder naar boven gelaagd te zijn: van de organisatieonderdelen tot bijvoorbeeld het regioniveau. De accountant kan dan steunen op de uitkomsten van het monitoronderzoek van deze lijnen.

Sommige respondenten vinden dat de controle op dit cultuurraamwerk kan worden gebruikt om input te leveren voor een eventuele *in control* verklaring. Een enkele respondent vindt een *in control* verklaring te verstrekkend. Volgens deze respondent bestaat in dat geval het gevaar dat blindelings de regels worden uitgevoerd, terwijl het *in control* zijn op houding en gedrag vanuit de eigen overtuiging en *mindset* tot stand dient te komen.

4.5.3 Rol bestuur

Voorbeeldgedrag door de directie en het formuleren van de kernwaarden van de entiteit zijn volgens de respondenten van belang om het gewenste gedrag en een juiste cultuur in de entiteit tot stand te brengen: een cultuur waarin men zich kan uitspreken en elkaar durft aan te spreken op gedrag. Er moet daartoe een verandering in de *mindset* van de directie plaatsvinden die ervoor zorgt dat vanuit eigen overtuiging een paragraaf wordt opgenomen over hoe het met het gedrag & cultuur gesteld is en hoe dit bijdraagt aan het risico- en beheersingssysteem.

4.5.4 Rol interne auditfunctie

De interne auditor moet volgens de respondenten bij de controle (derde lijn) meer aandacht aan gedrag & cultuur geven. Aangegeven wordt dat het wel lastig is om bij de controle aan gedrag & cultuur invulling te geven. Een ondervraagde interne auditor geeft aan dat hiervoor gebruikmaking van *tooling* met handvatten om gedrag & cultuur te meten noodzakelijk is. De suggestie wordt gedaan om een palet van taken op te stellen voor de interne auditor waarin ook de aandacht voor gedrag & cultuur nadrukkelijk wordt benoemd. De interne auditor zou bij de implementatie van de controle op gedrag & cultuur gebruik kunnen maken van een extern deskundige, bijvoorbeeld bij het opstellen van een vragenlijst. De onafhankelijke positie van de interne auditor maakt het bij uitstek mogelijk om gedrag & cultuur in de entiteit te onderzoeken. De suggestie wordt gedaan om voor wat betreft het onderzoek op gedrag & cultuur door de interne auditor het 'pas toe of leg uit'-beginsel toe te passen.

4.5.5 Rol en samenstelling RvC

De meeste respondenten geven aan dat de aandacht voor gedrag & cultuur in de entiteit hoog op de agenda van de RvC moet staan. De suggestie wordt gedaan om hier jaarlijks onder leiding van een extern deskundige uitgebreid bij stil te staan en dan ook te bespreken hoe dit dient te worden vormgegeven. Geadviseerd wordt om de uitkomsten van de medewerkerstevredenheidsonderzoeken die worden uitgezet te agenderen en met het bestuur te bespreken, en om aandacht voor gedrag & cultuur van de entiteit nadrukkelijk ook een plek te geven in het verslag van de RvC. Tijdens iedere vergadering van de RvC dient te worden besproken wat er met betrekking tot gedrag uit de organisatie naar boven komt: zowel de categorieën als de kanalen dienen hierbij benoemd te worden. Ook als er structureel weinig tot geen meldingen zijn met betrekking tot gedrag & cultuur van een afdeling, moet dat de aandacht van de RvC krijgen: dit kan een slecht teken zijn.

Bij voorkeur in de auditcommissie maar in ieder geval in de RvC dient naast een financieel deskundige ten minste één deskundige op het terrein van gedrag & cultuur zitting te nemen. Hierdoor wordt de kwaliteit van toezicht houden door de auditcommissie en de RvC verbeterd en krijgen gedrag & cultuur meer aandacht.

4.5.6 Rol van de accountant

Mocht er te weinig *monitoring* door de entiteit op cultuur plaatsvinden in de drie lijnen of mocht de informatie onvolledig zijn, dan kan de accountant zelf onderzoek uitvoeren naar de cultuur van de onderneming.

Momenteel is de accountant niet verplicht om een audit op gedrag & cultuur te doen: er hoeft geen zekerheid op te worden afgegeven. Waar bij financiële instellingen toezicht op cultuur wettelijk verplicht is gesteld, geldt dat niet voor andere (beursgenoteerde) ondernemingen. Wel is het zo dat tegenwoordig bij de controle van een OOB de accountant moet melden wat de '*key audit matters*' zijn. Daar is ruimte om bepaalde gedragsaspecten en onderdelen van de cultuur van de entiteit te benoemen en te onderzoeken als die van grote invloed zijn op risico- en interne beheersing.

Het verdient aanbeveling om de audit op gedrag & cultuur minder vrijblijvend te maken. Dit kan nu al in de praktijk worden meegenomen. De huidige regels staan dat niet in de weg. Een van de accountants onder de respondenten geeft aan dat de controleteams in de komende jaren een cultuurscan en psychologische kennis aan de controles moeten toevoegen. De accountant kan hiervoor gedragsdeskundigen inzetten. Dit wordt onderstreept door een expert die aangeeft dat het toenemende besef bij het bedrijfsleven, de samenleving, de wetenschap en accountants dat gedrag en houding van belang zijn voor het *in control* zijn van de entiteit zal leiden tot meer aandacht hiervoor in de jaarrekeningcontrole en in de controleverklaring van de accountant.

4.5.7 Klokkenluidersregeling

Een aantal respondenten benoemt nadrukkelijk dat er naast de gebruikelijke hiërarchie een klokkenluidersregeling (*whistleblowers*-regeling) of (beter) een '*speak-up*'-procedure moet zijn. Het vergroot de transparantie om inzichtelijk te maken hoe vaak er van deze regeling gebruik wordt gemaakt. Hoe transparanter de entiteit is over gebruikmaking van de klokkenluidersregeling, des te veiliger wordt het voor klokkenluiders om ervan gebruik te maken. Gebruikmaking van de klokkenluidersregeling leidt meestal tot het vertrek van de desbetreffende klokkenluider: hij verliest zijn baan. Er dient in dat geval een financiële

bescherming van de klokkenluider te zijn in overeenstemming met de gederfde inkomsten.

Een cultuur waarin men zich kan uitspreken en elkaar kan aanspreken op gedrag is heel belangrijk: een *speak-up*-procedure heeft de voorkeur. Werknemers en andere stakeholders moeten de vrijheid voelen om misstanden te melden en elkaar daarop aan te spreken. Dit moet in de entiteit centraal staan en gebruikelijk zijn, zodanig dat een klokkenluidersregeling (bijna) niet nodig is.

4.5.8 Samenvatting

Uit de interviews zijn de volgende aanbevelingen gedestilleerd. Alle respondenten kennen groot belang toe aan de cultuur en het gedrag in de organisatie, onder meer omdat deze een voorspellende waarde hebben voor de beheersingsrisico's van de onderneming. Enkele experts doen de suggestie dat de organisatie een cultuurraamwerk ontwikkelt waarin zij aangeeft wat de gewenste cultuur is om de wet- en regelgeving te kunnen naleven, gekoppeld aan de kernwaarden van de entiteit. Dat raamwerk dient periodiek gemonitord te worden. Sommige respondenten vinden dat de controle op dit cultuurraamwerk kan worden gebruikt als input voor een eventuele *in control* verklaring. Voorbeeldgedrag door het topmanagement en het formuleren van kernwaarden door het topmanagement zijn volgens de meeste respondenten van groot belang om het gewenste gedrag en de juiste cultuur tot stand te brengen. Een aanspreekcultuur is daarbij belangrijk. De interne auditor moet volgens de respondenten in de controle (derde lijn) meer aandacht aan gedrag & cultuur geven. De onafhankelijke positie van de interne auditor maakt het bij uitstek mogelijk om gedrag & cultuur in de entiteit te onderzoeken. De suggestie wordt gedaan om een palet van taken op te stellen voor de interne auditor waarin ook de aandacht voor gedrag & cultuur nadrukkelijk wordt benoemd. De meeste respondenten geven aan dat de aandacht voor gedrag & cultuur in de entiteit hoog op de agenda van de RvC moet staan. De suggestie wordt gedaan om hier jaarlijks onder leiding van een extern deskundige uitgebreid bij stil te staan en dan ook te bespreken hoe dit dient te worden vormgegeven. Bij voorkeur in de auditcommissie maar in ieder geval in de RvC dient naast een financieel deskundige ten minste één deskundige op het terrein van gedrag & cultuur zitting te nemen. Het verdient aanbeveling om de audit op gedrag & cultuur minder vrijblijvend te maken dan deze momenteel is. De controleteams dienen in de komende jaren een cultuurscan en psychologische kennis aan de controles toe te voegen. Werknemers en andere stakeholders moeten de vrijheid voelen om misstanden te melden en elkaar daarop aan te spreken. De klokkenluidersregeling wordt belangrijk gevonden. Ook vindt men dat er een financiële bescherming van de klokkenluider dient te zijn.

4.6 Survey

4.6.1 Inleiding

In de survey zijn voor het onderdeel gedrag & cultuur acht stellingen voorgelegd. Voor een beschrijving van de steekproef (zoals aantal respondenten, achtergrond en leeftijd van respondenten, etc.), zie paragraaf 1.3 onder het kopje 'Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II)'. De stellingen zijn opgesteld op basis van de bevindingen uit ons onderzoek en de interviews. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus niet gebaseerd op de survey als zodanig. De survey is slechts gebruikt om al geconstateerde bevindingen voor te leggen.

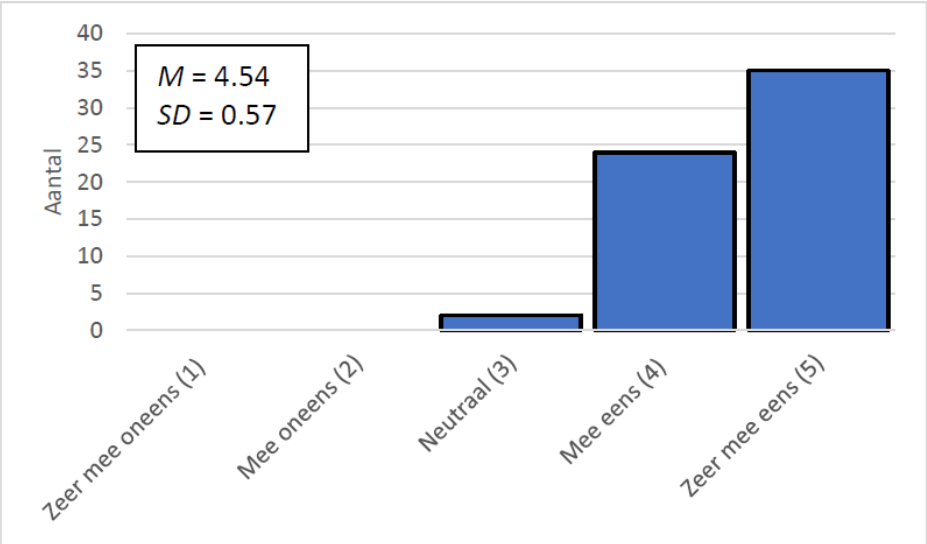
Met de stellingen wordt nagegaan hoe aandacht voor gedrag & cultuur (en daarmee ook voor *soft controls*) in de organisatie en daarbinnen in de verantwoordingsketen versterkt kan worden, om zo de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole te stimuleren. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd in hoeverre ze het eens of oneens zijn met acht stellingen. Hierbij is een vijfpunts Likertschaal gebruikt (van 1 zeer mee oneens tot 5 zeer mee eens). Bij alle acht stellingen hebben respondenten de mogelijkheid gekregen om het antwoord te motiveren en toe te lichten.

4.6.2 Surveyvragen en -antwoorden

Stelling 1

> 'De verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur dient nadrukkelijk bij het bestuur te liggen (en door hen geagendeerd te worden) en niet (uitsluitend) bij *human resources*.'

Deze stelling vloeit voort uit de bevindingen uit de literatuur (paragraaf 4.3.5 en de interviews (paragraaf 4.5.3). Het merendeel van de respondenten (97%) antwoordt dat ze het daar (zeer) mee eens zijn. De respondenten zijn het eens (24 respondenten) of zelfs zeer eens (35 respondenten) met deze stelling, met een gemiddelde van 4,54. Twee respondenten antwoorden neutraal en geen enkele respondent is het hier (zeer mee) oneens.



Eén respondent verwoordt het als volgt:

> Uiteindelijk is het bestuur verantwoordelijk voor het gehele reilen en zeilen van de onderneming. Cultuur is zeer bepalend voor het reilen en zeilen van de onderneming. Het bestuur moet daarom veel aandacht hebben voor de interne cultuur.

Een andere respondent schrijft:

> Goedlopende bedrijven laten voortdurend zien dat de bedrijfscultuur een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste, factor is voor een in alle opzichten goedlopend bedrijf. De leiding behoort de 'toon te zetten': voorbeeldgedrag! Calamiteiten laten vaak zien dat een van de 'root causes' van deze calamiteiten gelegen is in de cultuur.

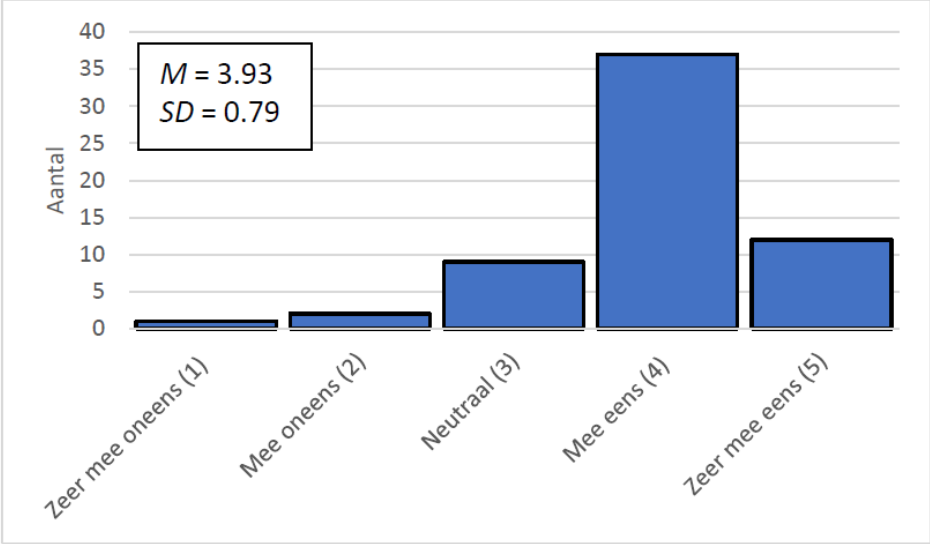
De antwoorden op deze stelling geven aan dat de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur hoort te liggen.

Stelling 2

> 'Minimaal één keer per twee jaar (maar het liefst jaarlijks) dient een zelfevaluatie plaats te vinden van de verantwoordelijken in de gecontroleerde entiteit, met daarin het bestuur, de RvC, de interne auditor en/of de groepscontroller, over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur, onder begeleiding van een externe deskundige met kennis op het terrein van gedrag & cultuur.'

Deze stelling vloeit voort uit de aanbevelingen van de interviews (paragraaf 4.5.3 en 4.5.5) en ons eigen onderzoek.

Het merendeel van de respondenten (49 respondenten; 80%) is het (zeer) eens met deze stelling. Een aantal (9) geven aan er neutraal tegenover te staan. Respondenten geven dus aan dat deze zelfevaluatie plaats dient te vinden.



Een respondent die het met de stelling zeer mee eens was, schrijft in de toelichting:

> Deze evaluatie is een van de meest relevante factoren op het gebied van *soft controls* (bespreekbaarheid, voortdurend op zoek gaan naar verbetering, lerende organisatie).

Over de frequentie waarmee de zelfevaluatie moet plaatsvinden, verschillen de respondenten van mening: de ene respondent ziet de zelfevaluatie onder begeleiding van een extern deskundige als een *ongoing* proces, andere respondenten geven aan dat eens per twee jaar voldoende is met als motivatie: 'Cultuur en gedrag veranderen niet *overnight*.'

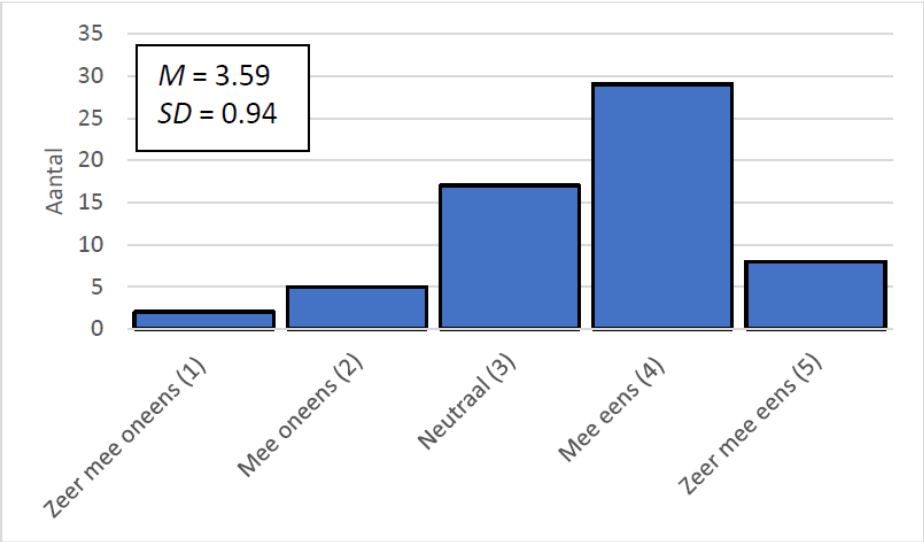
De stelling dat er een zelfevaluatie moet plaatsvinden van de verantwoordelijken in de gecontroleerde entiteit over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur, onder begeleiding van een externe deskundige is door de respondenten derhalve onderschreven.

Stelling 3

> 'Een grondige en onderbouwde analyse van de stand van zaken over de organisatiecultuur en ontwikkelingspunten hierover dient een verplicht onderdeel te zijn van het bestuursverslag.'

Deze aanbeveling vloeit voort uit de literatuur (paragraaf 4.3.5) en uit de interviews (paragraaf 4.5.3).

Ook bij deze stelling geven de meeste respondenten (29) aan het daarmee eens te zijn, of zelfs zeer eens te zijn (8). Het merendeel van de respondenten (61%) is het dus (zeer) eens met de stelling.



Redenen om het oneens te zijn met deze stelling liggen besloten in de definiëring van 'cultuur' en de wijze waarop cultuur gemeten zou moeten worden. Zo schrijft een respondent die het met de stelling eens was:

> Let wel op 'cultuur' is een containerbegrip dat voor velerlei uitleg vatbaar is. Dus de kwaliteit van implementatie hiervan is erg belangrijk: wat wordt bedoeld met cultuur en op welke aspecten moet worden gerapporteerd? Verder zal dit eerder onderdeel moeten zijn van het verslag van de RvC voor zover het de toon aan de top betreft, omdat ik niet zie gebeuren dat een CEO zichzelf 'dominant' gaat vinden.

Een respondent die het met de stelling niet eens was, stelt:

> Ik geloof niet dat een organisatie openheid geeft over de aanwezigheid van een slechte bedrijfscultuur en al helemaal niet over het onvermogen om daar wat aan te veranderen. Dit zal worden afgedekt met algemene of ontwijkende bewoordingen en informatie over verandertrajecten. Vanwege het ontbreken van normen is dat niet controleerbaar voor een accountant. Daarmee is er nauwelijks toegevoegde waarde van een dergelijke analyse.

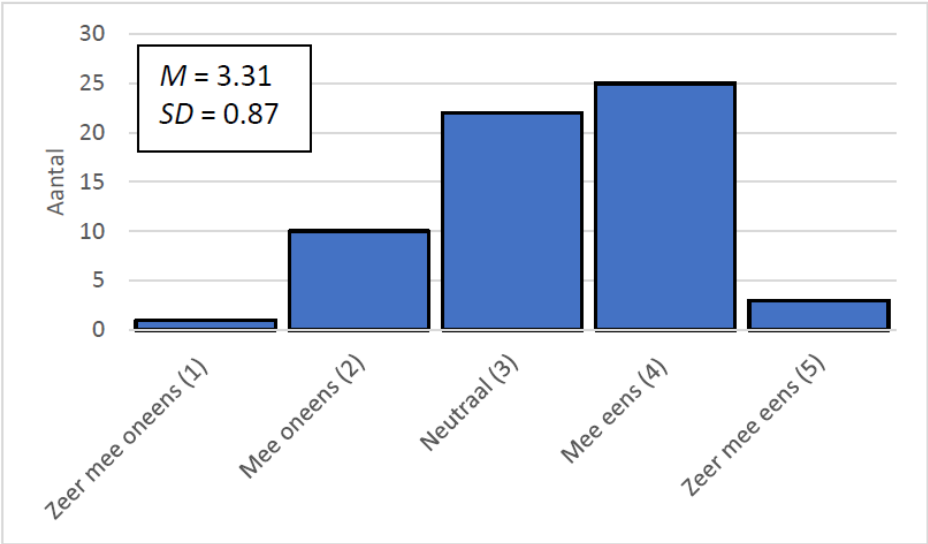
Het niet eens zijn met de stelling door een aantal respondenten zou aldus meer bepaald kunnen zijn door de moeilijkheidsgraad van het concept en de meting, en niet zozeer door het belang ervan. Door in dit hoofdstuk 'cultuur' te hebben gedefinieerd en handvatten te hebben gegeven inzake de meting, kan deze stelling worden geaccepteerd en in nader onderzoek verder worden uitgewerkt.

Stelling 4

> 'In de auditcommissie dient tenminste één lid specialist te zijn op het gebied van gedrag & cultuur.'

Deze stelling vloeit voort uit de literatuur (paragraaf 4.3.4) en de interviews (paragraaf 4.5.5).

Een groot gedeelte (25 respondenten; 41%) van de respondenten antwoordt dat ze het ermee eens zijn, en een ander groot deel (22) antwoordt er neutraal in te staan.



In de toelichting is bij de neutraal-antwoorden te lezen dat:

> Ik zet neutraal, omdat dit zinvol is voor de externe verslaglegging door de onderneming. Maar zeker net zo zinvol met betrekking tot personeelsbeleid, maatschappelijke verantwoordelijkheid, etc. door de onderneming. Dus niet alleen 'in de auditcommissie', maar 'ook in de auditcommissie'.

> Een voldoende diverse en robuuste auditcommissie met expertise op diverse gebieden is wenselijk en aandacht voor gedrag & cultuur eveneens, maar een dergelijke verplichting hoeft niet per se (kan bijvoorbeeld ook onderzoek laten verrichten/laten inlichten door een externe partij).

Of korter gezegd:

> Een goed lid van de auditcommissie heeft hier zelf oog voor.

Bij de respondenten die (zeer mee) eens hebben ingevuld staan toelichtingen in de trant van:

Gezien het belang zeker gewenst.
Dit kan zeker bijdragen aan good governance.
Als je daar de kennis niet hebt dan mis je vandaag de dag een slag in je toezicht. Ik denk overigens dat er te weinig mensen zijn die deze kennis hebben om nu alle relevante raden te voorzien.

Respondenten die het oneens waren met deze stelling schrijven in de toelichting onder andere:

Is rol voor de RvC als geheel, niet voor de auditcommissie als sub-orgaan.
Gedrag & cultuur betreffen aandachtsgebieden waarvan respectievelijk waarmee elk lid van de auditcommissie kennis en ervaring moet hebben.
Dat hoeft wat mij betreft niet per se een lid te zijn van de auditcommissie. Een specialist op dit gebied in de RvC zou wel een pré zijn.
Specialisme dient afgestemd te zijn op behoefte van organisatie.

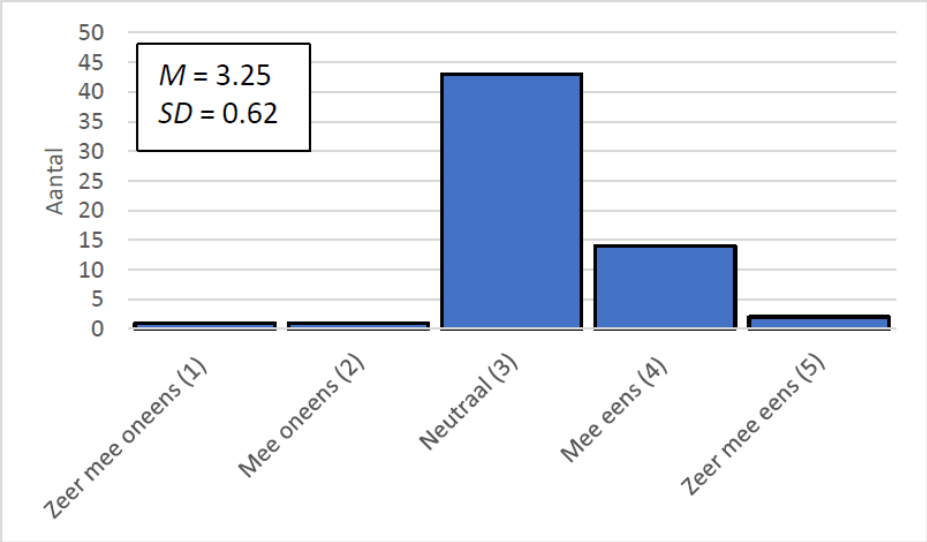
Deze toelichtingen analyserend is de voorzichtige conclusie dat de meeste respondenten graag zien dat ten minste één lid specialist is op het gebied van gedrag & cultuur, maar dat de plaats waar deze specialist zich bevindt (auditcommissie of RvC) niet duidelijk is, hierbij rekening houdend met de wenselijkheid van diverse noodzakelijke specialismen (ook afhankelijk van het type organisatie).

Stelling 5

> 'De huidige Nederlandse wetgeving over klokkenluidersregelingen behoeft geen aanpassing (met uitzondering van aanpassingen vereist op basis van Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden).'

Deze stelling vloeit voort uit de aanbevelingen vanuit de literatuur (paragraaf 4.4.3) en de interviews (paragraaf 4.5.7).

De meeste respondenten (43 respondenten; 70%) geven als antwoord dat ze er neutraal tegenover staan.



Andere respondenten antwoorden dat ze het eens (14) of zeer eens (2) zijn met de stelling. In de toelichtingen is te lezen dat respondenten zich 'onvoldoende ingewijd' voelen, het 'lastig vinden om een oordeel hierover te vellen', 'te weinig specifieke kennis', 'onvoldoende ervaring' te hebben, etc.

Een respondent die het met de stelling zeer mee oneens is, schrijft:

> Op grond van hetgeen ik in de pers lees leidt klokkenluiden in Nederland nog dikwijls tot persoonlijke narigheid voor de betrokken personen. Op grond daarvan denk ik dat er nog veel verbetering nodig is inzake de bescherming van klokkenluiders. In dit kader moet ik nog vaak denken aan een rondvraag onder tientallen collega's bij een accountantsorganisatie waar ik werkte (dit was overigens al wel heel erg lang geleden). Daarbij gaf een ruime meerderheid van de aanwezigen aan van plan te zijn nooit gebruik te zullen maken van de klokkenluidersregeling in de accountantsorganisatie vanwege de angst voor persoonlijke represailles.

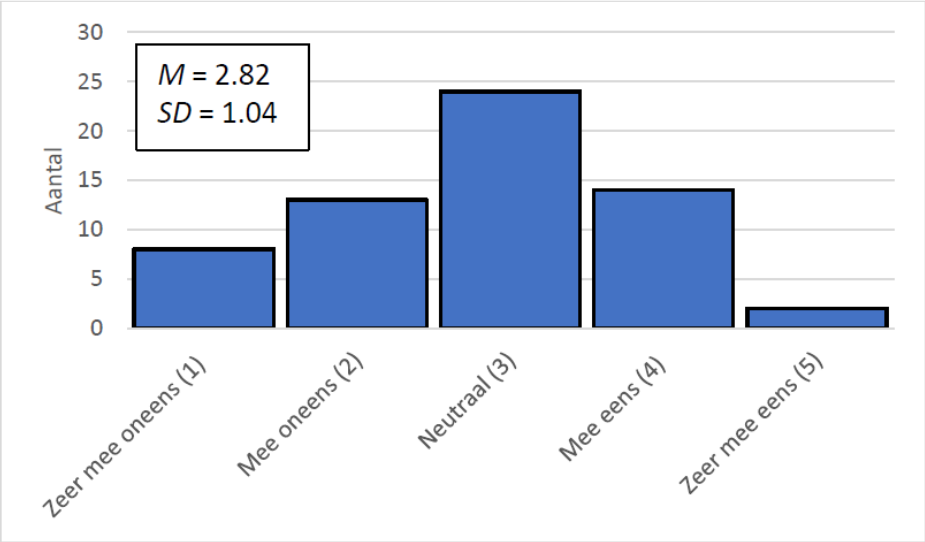
Concluderend kan gesteld worden dat de expertise en ervaring inzake de klokkenluidersregeling onvoldoende is om een oordeel te vellen over de regeling.

Stelling 6

> '(Interne) klokkenluiders die originele, correcte en kwalitatief hoogstaande informatie leveren en waar onderzoek uit volgt, moeten in aanmerking kunnen komen voor een hoge beloning.'

Deze stelling vloeit voort uit de aanbevelingen vanuit de literatuur (paragraaf 4.4.3) en de interviews (paragraaf 4.5.7).

Ook bij deze vraag over de klokkenluidersregeling neigen respondenten naar het antwoord neutraal.



Respondenten zijn bij deze stelling wel meer verdeeld in de categorieën oneens, neutraal en eens. Bij de respondenten die neutraal hebben ingevuld, staan in de toelichting opmerkingen in de trant van:

> Een passende beloning is voldoende. Een hoge beloning kan leiden tot verkeerd gedrag en problemen.

> In elk geval moet klokkenluiden geen negatieve consequenties hebben en moet de drempel hiervoor laag zijn. Beloningen geven mogelijk verkeerde prikkels.

Respondenten die het (zeer) oneens waren met de stelling, reageren met:

> Dan begint het een beetje op de premiejager uit het wilde westen te lijken.

> We wonen niet in Amerika...

> Beloning klinkt wat vreemd. Een premie uitdelen lijkt me niet aan de orde.

Respondenten die het (zeer) eens waren met de stelling, reageren met:

> Indien terecht ja, want het kost ze waarschijnlijk ook veel.

> Indien het bijdraagt aan kwaliteit dan moet dit beloond worden in plaats van beschimpt.

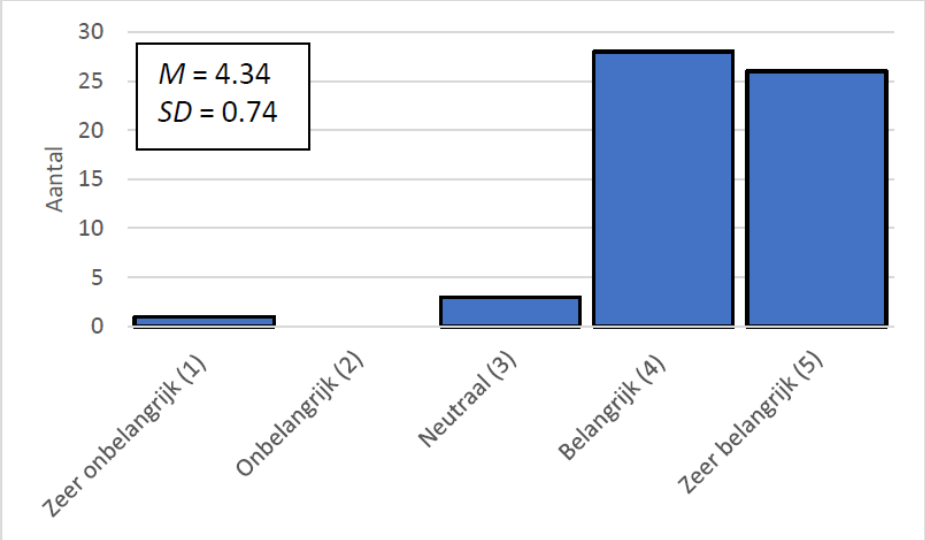
De antwoorden zijn verdeeld maar in de toelichting lezen we waarom respondenten voor een bepaalde categorie hebben gekozen. Respondenten vallen over het woord 'hoge' beloningen en geven aan dat we in Nederland geen Amerikaanse hoge beloningen moeten gaan toekennen, maar erkennen wel dat er recht gedaan zou moeten worden aan de schade die klokkenluiders ervaren. Concluderend kan men stellen dat respondenten een zekere beloning – die recht doet aan de financiële schade en negatieve consequenties – terecht vinden. Voor excessieve beloningen voelen respondenten weinig.

Stelling 7

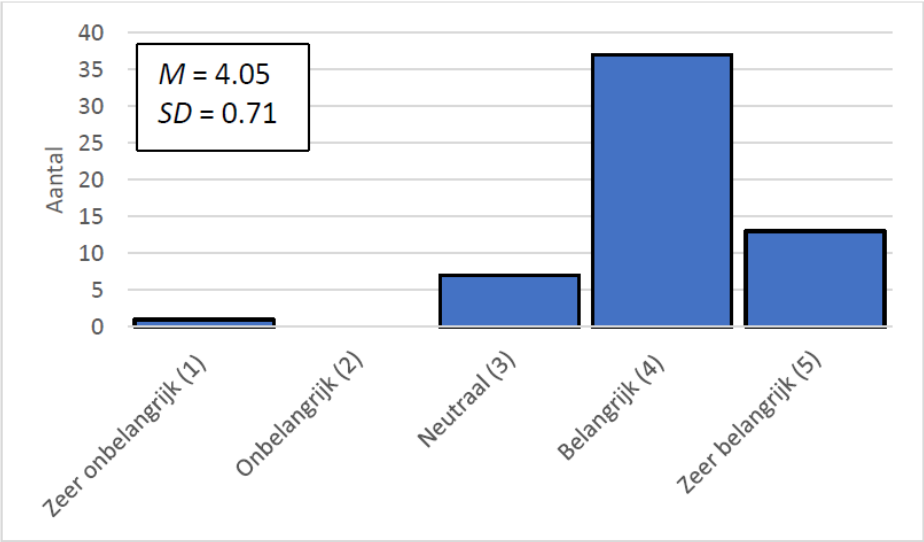
> 'Voorbeeldgedrag van bestuurders (toon aan de top) is bepalend voor het gedrag & cultuur in een organisatie. Om de toon aan de top te verbeteren zijn er een aantal factoren die wellicht meer aandacht behoeven. Geef per onderstaande factor (integriteit, diversiteit, bespreekbaarheid en de categorie 'anders') aan in hoeverre u het belangrijk vindt dat er meer aandacht komt voor de betreffende factor.'

Deze stellingen zijn gebaseerd op de bevindingen uit de literatuur (paragraaf 4.3.1), de aanbevelingen uit de literatuur (paragraaf 4.4.5) en de interviews (paragraaf 4.5.3).

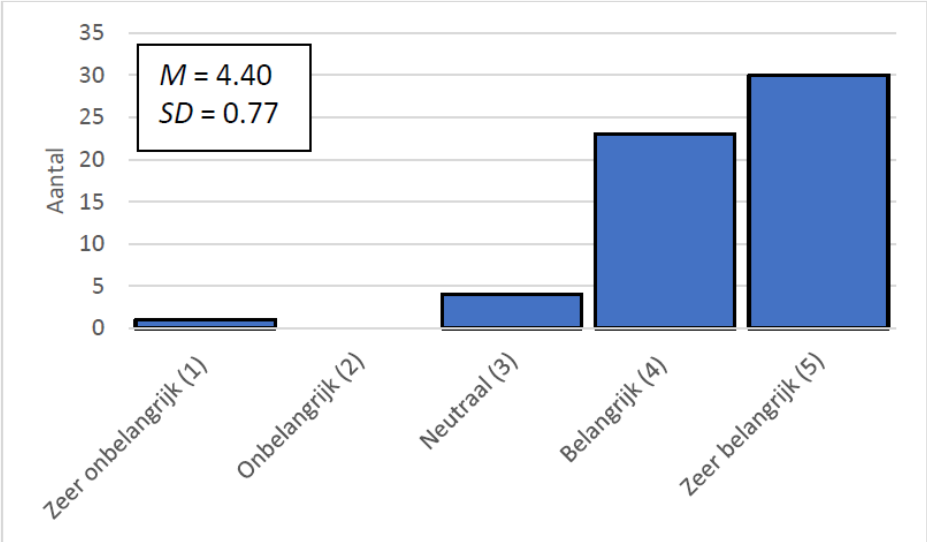
Bij 'integriteit' geven respondenten aan dit onderwerp belangrijk (28 respondenten) tot zeer belangrijk (26 respondenten) te vinden.



Bij 'diversiteit' geven de meeste respondenten aan dit onderwerp belangrijk (37 respondenten) te vinden.



Bij 'bespreekbaarheid' geven respondenten aan dit onderwerp belangrijk (23 respondenten) tot zeer belangrijk (30 respondenten) te vinden.



Bij de categorie 'anders' geven 7 respondenten aan ook andere onderwerpen belangrijk te vinden. Onder deze categorie worden genoemd: 'zichtbaarheid van *tone at the top*', 'rege-

len interne tegenspraak', 'kijk naar jezelf en geef het goede voorbeeld, zoals je ook zou willen dat je medewerkers zich gedragen' en 'openheid en transparantie'.

Deze vraag in een samenvattende tabel:

Tabel 13 factoren toon aan de top

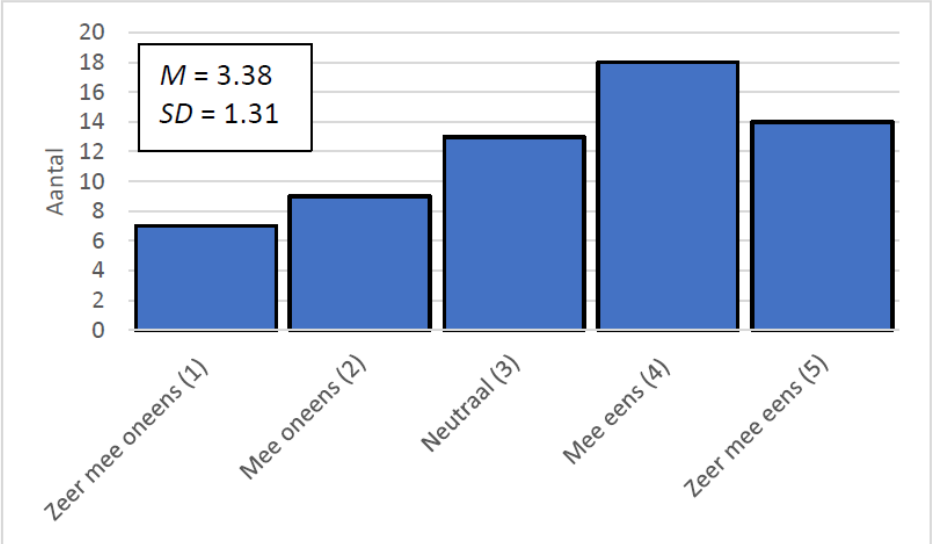
	Integriteit	Diversiteit	Bespreekbaar-heid	Anders
Zeer belangrijk	26 (43%)	13 (21%)	31 (51%)	5 (8%)
Belangrijk	28 (46%)	37 (61%)	23 (38%)	2
Neutraal	3	7	4	
Onbelangrijk	1	1	1	

Concluderend kan worden gesteld dat respondenten de stelling onderschrijven dat de toon aan de top bepalend is voor het gedrag en de cultuur in een organisatie. Om de toon aan de top te verbeteren zijn onder andere integriteit, diversiteit en bespreekbaarheid factoren die kunnen bijdragen aan een juiste toon aan de top. Uit bovenstaande tabel valt af te lezen dat respondenten de factoren integriteit, diversiteit en bespreekbaarheid (zeer) belangrijk vinden, met hierbij een lichte spreiding tussen belangrijk en zeer belangrijk.

Stelling 8

> 'De RvB dient (bijvoorbeeld in het bestuursverslag) een verklaring af te leggen dat de informatie die de gecontroleerde entiteit verstrekt aan de controlerende accountant volledig en correct is.'

De reden dat deze stelling onder cultuur en gedrag is opgenomen, vloeit voort uit de literatuurbevinding dat het aanscherpen van regels omtrent verantwoordelijkheden lijkt te leiden tot een grotere bewustwording over de verantwoordelijkheden bij de betrokkenen en over de invulling van hun rol, en daaruit voortvloeiend tot een sterkere corporate governance-omgeving (zie ook paragraaf 4.4.2). De antwoorden op deze stelling laten een heel divers beeld zien van zeer mee oneens (7 respondenten; 11%), oneens (9 respondenten; 15%), neutraal (13 respondenten; 21%), eens (18 respondenten; 30%) tot 'zeer mee eens' (14 respondenten; 23%).



Respondenten die het (zeer) oneens waren, schrijven in de toelichting veelal over de *letter of representation* (waarin het bestuur verklaart dat de informatie die is verstrekt aan de externe accountant volledig en correct is) die afdoende zou zijn:

> Dit spreekt dermate voor zichzelf dat een openbare verklaring niet nodig is en de gevallen waarin het bestuur dit niet doet niet gaat voorkomen. De huidige verklaring in de *letter of representation* is afdoende.

Respondenten die neutraal waren, schrijven in de toelichting onder andere dat dit 'buiten kijf' staat.

Respondenten die het (zeer) eens waren, schrijven in de toelichting onder meer:

> Dit zou niet nodig moeten zijn, maar voorkomt dat een accountant onvoldoende informatie heeft.

> Goed om dat expliciet te maken.

Benadrukking verantwoordelijkheid.

Respondenten die verwijzen naar de *letter of representation* refereren aan de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden ('*NV COS*'), 580 waarin de inhoud van de *letter of representation* wordt beschreven (opdrachtgever heeft de accountant alle relevante informatie en toegang verschaft zoals is overeengekomen in de opdrachtbevestiging; en alle transacties zijn geboekt en in de financiële overzichten weergegeven). De *letter of representation* borduurt voort op de opdrachtbevestiging. De afspraken erin zijn voor het overgrote deel gestandaardiseerd en niet onderhandelbaar. In de praktijk wordt de *letter of representation* door de accountant opgesteld en dient deze slechts nog door de opdrachtgever te worden ondertekend en daarna aan de accountant te worden geretourneerd. De *letter of representation* wordt alleen door de accountant gebruikt en niet door derden, hij wordt niet openbaar gemaakt. In de wetenschap zijn experimenten uitgevoerd waarbij deelnemers die waren voorbereid met een morele herinnering (de 10 geboden) minder geneigd waren om vals te spelen dan degenen die geen dergelijke inleiding hadden gekregen.[67] In lijn met deze gedachte is de beroepseed voor accountants en bankiers (officieel de 'eed of belofte in de financiële sector') ingevoerd waarbij accountants en bankiers persoonlijk een eed uitspreken en daarmee benadrukken en uitdrukkelijk bevestigen dat ze uitdrukkelijk integer zullen handelen.

Concluderend kan men stellen dat respondenten divers hebben geantwoord op deze stelling. Uit de toelichting valt wel op te maken dat respondenten het eens zijn over het feit dat het bestuur de verantwoordelijkheid draagt over de volledigheid en correctheid van de afgegeven informatie van de gecontroleerde entiteit aan de controlerende accountant. Waar deze verklaring behoort te staan (in het bestuursverslag en/of de *letter of representation*) is uit de antwoorden niet goed op te maken. Echter, het publiekelijk verklaren dat het bestuur correcte en volledige informatie heeft gegeven en deze heeft ondertekend in een voor het publiek toegankelijk document, zou conform de wetenschappelijke experimenten een morele herinnering kunnen zijn om daadwerkelijk correcte en volledige informatie aan te leveren.

4.6.3 Samenvatting

Uit de survey blijkt dat het overgrote deel van de respondenten de stelling onderschrijft dat de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur dient

67 Mazar et al., *Journal of marketing research* 2008 (45) (06,) p. 633-644.

te liggen (en door het bestuur geagendeerd dient te worden) en niet (uitsluitend) bij de afdeling *human resources*. Ook onderschrijven de meeste respondenten de stelling dat minimaal één keer per twee jaar (maar het liefst jaarlijks) een zelfevaluatie dient plaats te vinden van de verantwoordelijken in de gecontroleerde entiteit, in een groep met daarin het bestuur, de RvC, de interne auditor en/of de groepscontroller, over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur, onder begeleiding van een externe deskundige met kennis op het terrein van gedrag & cultuur. Over de frequentie van die zelfevaluatie-bijeenkomsten verschillen de respondenten wel van mening.

Ook met de stelling dat een grondige en onderbouwde analyse van de stand van zaken over de organisatiecultuur en ontwikkelingspunten hierover een verplicht onderdeel dienen te zijn van het bestuursverslag zijn de meeste respondenten het eens.

Het antwoord op de stelling dat van de auditcommissie ten minste één lid specialist dient te zijn op het gebied van gedrag & cultuur geeft een wat gevarieerder beeld. Een groot gedeelte van de respondenten antwoordt dat zij het daarmee eens zijn, en een ander groot deel (22) antwoordt ze er neutraal tegenover staan. De toelichtingen analyserend is de voorzichtige conclusie dat de meeste respondenten graag zien dat er ten minste één specialist is op het gebied van gedrag & cultuur, maar dat de plaats waar deze specialist zich bevindt (auditcommissie of RvC) niet duidelijk is.

In de survey is een stelling opgenomen die stelt dat de huidige Nederlandse wetgeving over klokkenluidersregelingen geen aanpassing behoeft (met uitzondering van aanpassingen vereist op basis van Richtlijn (EU) 2019/1937 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden). Tevens is een stelling opgenomen dat (interne) klokkenluiders die originele, correcte en kwalitatief hoogstaande informatie leveren waar onderzoek uit volgt, in aanmerking moeten kunnen komen voor een hoge beloning. Op deze twee stellingen reageren de meeste respondenten met het antwoord neutraal. Uit de gegeven toelichting in de ingevulde antwoordruimte kan men concluderen dat respondenten een zekere beloning – die recht doet aan de financiële schade en negatieve consequenties voor de klokkenluiders – terecht vinden.

De respondenten onderschrijven in het algemeen de stelling dat de toon aan de top bepalend is voor het gedrag en de cultuur in een organisatie. Zij vinden de factoren integriteit, diversiteit en bespreekbaarheid (zeer) belangrijk om een goede toon aan de top te bereiken. Op de stelling dat het bestuur een verklaring dient af te leggen dat de informatie die de gecontroleerde entiteit verstrekt aan de controlerende accountant volledig en correct is, hebben de respondenten divers geantwoord. Uit de toelichting valt wel op te maken dat respondenten het eens zijn over het feit dat het bestuur de verantwoordelijkheid draagt

voor de volledigheid en correctheid van de afgegeven informatie van de gecontroleerde entiteit aan de controlerende accountant. Waar deze verklaring behoort te staan (in het bestuursverslag en/of *letter of representation*) is uit de antwoorden niet goed op te maken.

4.7 De voorgestelde interventies

Gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit de literatuurstudie, alsmede onze eigen bevindingen, de interviews en de uitkomsten van de survey ter controle, komen wij tot de volgende interventies om gedrag & cultuur in de organisatie te verbeteren en de ketenverantwoordelijkheid te versterken.

4.7.1 Gedrag & cultuur-interventie 1

Wij bevelen aan dat in de NCGC de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur wordt neergelegd.

In paragraaf 4.3.5 is literatuur beschreven die aangeeft dat er een algemene misvatting bestaat dat cultuurverandering grotendeels de rol en verantwoordelijkheid van de personeelsafdeling zou zijn.[68] In deze literatuur wordt de noodzaak beschreven om de bedrijfscultuur op de 'bestuursagenda' te zetten. Ook in de survey wordt hiernaar gevraagd en de respondenten geven aan het eens te zijn met de stelling dat de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur hoort te liggen.[69] Geïnterviewden geven ook aan dat cultuur een verantwoordelijkheid is van het bestuur.

Voordelen van deze aanbeveling zijn snelle toepasbaarheid, kostenneutraliteit, en het bewustzijn dat het bestuur zelf deze verantwoordelijkheid draagt.

Het nadeel van deze aanbeveling kan zijn dat het bestuur een extra punt op een lange agenda heeft staan waar in de praktijk niet veel mee wordt gedaan, door overvolle agenda's, onkunde, onwetendheid of te weinig expertise met het onderwerp.

68 Stuart 2019.

69 De verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur zou expliciet genoemd kunnen worden in NCGC principe 2.5 door te bepalen: Het bestuur is verantwoordelijk voor de organisatiecultuur en voor het vormgeven van een cultuur die is gericht op lange termijn waardecreatie van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. De raad van commissarissen houdt toezicht op de activiteiten van het bestuur ter zake.

Gezien het feit dat deze aanbeveling wordt beschreven in de literatuur en zowel terugkomt in de interviews als in de survey, en dat de voordelen zwaarder zullen wegen dan de nadelen, raden wij aan deze aanbeveling in een concrete formulering op te nemen in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten.

4.7.2 Gedrag & cultuur-interventie 2

Deze tweede aanbeveling betreft de evaluatie en rapportage van keten en cultuur en gedrag en bestaat uit drie deelaanbevelingen:

2a. Zelfevaluatie verantwoordelijken in de keten
Wij bevelen aan dat jaarlijks of tweejaarlijks een zelfevaluatie van de verantwoordelijken in de keten plaatsvindt over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur onder begeleiding van een externe deskundige op het terrein van gedrag & cultuur.

Dit sluit aan bij aanbeveling 22 van de MCA om de cultuur- en gedragsveranderingen van accountantsorganisaties te realiseren met buitenstaanders, omdat diversiteit en exclusiviteit van evident belang zijn. Voor gecontroleerde entiteiten geldt dit evenzeer. Buitenstaanders kunnen – vanwege hun blik van buiten naar binnen – een goede bijdrage leveren aan vraagstukken inzake cultuur- en gedragsverandering. Buitenstaanders kunnen blinde vlekken voorkomen en niet-zelfgenoegzame veranderingen bevorderen. De benodigde veranderingen zullen hierdoor beter en sneller kunnen worden doorgevoerd.[70] Literatuur hierover wordt genoemd in paragraaf 4.3.5 en 4.4.1. Ook in de interviews zien we eenzelfde mening terugkomen. Een voorzitter van een auditcommissie verwoordt het als volgt:

> 'Gedrag agendapunt RvC waar minimaal één keer per jaar onder begeleiding van een expert aandacht aan wordt besteed'.

De aanbeveling sluit tevens aan bij de antwoorden uit de survey. Daarbij hebben respondenten aangegeven het eens te zijn met de stelling dat er minimaal één keer per twee jaar een zelfevaluatie dient plaats te vinden van de verantwoordelijken in de gecontroleerde entiteit, waaronder in elk geval het bestuur valt, en voorts, voor zover aanwezig, de RvC, de interne auditor en de groepscontroller, over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur, onder begeleiding van een externe deskundige met kennis op het terrein van

70 MCA 2020.

gedrag & cultuur. De RvC of bij afwezigheid daarvan, het bestuur kan daartoe de opdracht verlenen.

Voordelen van deze aanbeveling zijn dat er binnen de organisatie een goed beeld ontstaat van het functioneren van de verantwoordelijken in de keten en dat gewerkt kan worden aan mogelijke hiaten.

Nadelen van deze aanbeveling zijn de mogelijke weerstand bij betrokkenen om zich door een externe deskundige te laten evalueren, de kosten die een extern deskundige met zich meebrengt en het risico dat een evaluatie met daarin op te volgen actiepunten in de praktijk niet wordt opgevolgd.

Concluderend kan worden gesteld dat een evaluatie van dusdanig belang is dat de nadelen niet opwegen tegen de voordelen. Deze interventie leidt tot meer besef van de noodzaak en bekendheid met de begrippen gedrag & cultuur. We adviseren derhalve deze aanbeveling in werking te stellen en in een concrete formulering op te nemen in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten.

2b. Voorbeeldgedrag/toon aan de top meten en evalueren
Aanbevolen wordt dat de interne auditfunctie de toon aan de top in de organisatie evalueert en beoordeelt of dat laat doen door nadrukkelijk aandacht te besteden aan factoren zoals integriteit, diversiteit, bespreekbaarheid en andere toon aan de top bepalende factoren zoals interne tegenspraak.

Hansen en collega's hebben beschreven hoe interne auditors de toon aan de top beoordelen.[71] Zij stellen vast dat bijna een derde van de ondervraagde bedrijven aangeeft dat ze dergelijke beoordelingen nooit uitvoeren, terwijl er toch manieren zijn waarop interne auditors kunnen proberen de toon aan de top te meten en te verbeteren. Zo wordt in deze literatuur voorgesteld om (1) de toon aan de top vast te stellen en erover te rapporteren; (2) de beoordeling van de toon aan de top uit te breiden, verder dan alleen van de CEO en de CFO; (3) ervoor te zorgen dat interne auditors met voldoende ervaring en interactie met het hogere management toon aan de top assessments uitvoeren; (4) te onderzoeken wie de resultaten van 'toon aan de top'-assessments ontvangt; (5) te onderzoeken of efficiencyvoordelen kunnen worden behaald door minder aandacht te schenken aan organisatieonderdelen waar de toon aan de top goed is en weinig risico's oplevert; en (6) te overwegen of de toon zou verbeteren als de interne auditors de toon van het bestuur zouden evalueren en erover zouden oordelen. Literatuur over dit onderwerp is beschreven in

71 Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01), A1-A13.

paragraaf 4.3.4. Ook de survey bevatte een stelling over de toon aan de top, met de vraag of de toon aan de top te verbeteren is door meer aandacht te geven aan de factoren integriteit, diversiteit en bespreekbaarheid. Respondenten geven aan het eens te zijn met deze stelling en een aantal respondenten beschrijft in de toelichting nog andere factoren zoals het organiseren van interne tegenspraak en transparantie.

Het voordeel van deze aanbeveling is dat er goed zicht komt op het voorbeeldgedrag respectievelijk de toon aan de top, hetgeen een voorwaarde is voor het welslagen van een organisatie. Het verschil met interventie 2a is dat deze interventie zich richt op de organisatiecultuur.

Het nadeel van deze aanbeveling is gelegen in de slechte meetbaarheid van de resultaten ervan.

De toon aan de top en het voorbeeldgedrag zijn cruciale factoren. De literatuur over dit onderwerp is uitputtend. Het nadeel dat de toon aan de top lastig te meten zou zijn, is in de literatuur weerlegd.[72] Gezien het belang van een goede toon aan de top en de oplossingen die de wetenschap heeft aangedragen om de toon aan de top te meten, blijft deze aanbeveling staan. Deze interventie leidt tot meer besef van de noodzaak en meer bekendheid met de begrippen gedrag & cultuur. De aanbeveling zou in een concrete formulering opgenomen moeten worden in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten. Als er geen interne auditfunctie is, zou de RvC of anders het bestuur deze functie door een externe partij kunnen laten uitvoeren.

2c. Aandacht voor gedrag & cultuur in het bestuursverslag en het verslag van de RvC
Aanbevolen wordt dat het bestuur en de RvC in het bestuursverslag respectievelijk het verslag van de RvC nadrukkelijk aandacht besteden aan gedrag & cultuur.

Uit de literatuur (zie paragraaf 4.3 en 4.4) is duidelijk geworden dat aandacht voor gedrag & cultuur van belang is. Respondenten geven aan het eens te zijn met de stelling in de survey dat 'een grondige en onderbouwde analyse van de stand van zaken over de organisatiecultuur en ontwikkelingspunten hierover een onderdeel moet zijn van het bestuursverslag'. Het niet eens zijn met de stelling door een aantal respondenten lijkt volgens de toelichtingen die zij hebben geschreven meer bepaald te worden door de moeilijkheidsgraad van het concept en de meting, en niet zozeer door het belang ervan. Deze aanbeveling zou opgenomen moeten worden in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten.

72 Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01), A1-A13.

Het voordeel dat voortvloeit uit deze aanbeveling is dat gedrag & cultuur expliciet worden beschreven in het bestuursverslag en het verslag van de RvC. Door deze beschrijving is er aandacht voor gedrag & cultuur waardoor erop kan worden gehandeld. Zo wordt ook duidelijk wat de entiteit doet om hier invulling aan te geven. Nadelen van deze aanbeveling liggen besloten in de moeilijkheidsgraad van het concept en de meting ervan.

Deze interventie leidt tot meer besef van de noodzaak en bekendheid met de begrippen gedrag & cultuur.

4.7.3 Gedrag & cultuur-interventie 3

Wij bevelen aan dat minimaal één lid van de RvC (auditcommissie) kennis moet hebben op het terrein van gedrag & cultuur. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

In paragraaf 4.3.4 is beschreven dat IIA in haar onderzoek heeft geadviseerd om te zorgen voor gedragskundige expertise in de RvC. In de interviews is het onderwerp over geëquipeerde commissarissen meerdere keren teruggekomen. Eén geïnterviewde verwoordt het als volgt:

> 'De kwaliteit van de auditcommissie kan worden verbeterd door standaard een financieel expert en een gedragskundige erin, die laatste in ieder geval in de RvC.'

In de survey laten respondenten diversiteit in hun antwoorden zien op de stelling 'In de auditcommissie dient tenminste één lid specialist te zijn op het gebied van gedrag & cultuur'. De toelichtingen bij de antwoorden analyserend, is de voorzichtige conclusie dat de meeste respondenten graag zien dat er ten minste één specialist is op het gebied van gedrag & cultuur, maar dat de plaats waar deze specialist zich bevindt (auditcommissie of RvC) niet duidelijk is, hierbij rekening houdend met de wenselijkheid van diverse noodzakelijke specialismen (ook afhankelijk van het type organisatie).

Het voordeel van deze aanbeveling ligt besloten in het feit dat een lid van de RvC met kennis op het terrein van gedrag & cultuur, op dat terrein veel meer kan signaleren en beoordelen.

Het nadeel van deze aanbeveling kan zijn dat de omvang van de RvC toeneemt.

Een persoon met kennis op het terrein van gedrag & cultuur in de RvC, of meer specifiek in de auditcommissie, kan van veel toegevoegde waarde zijn. Deze interventie kan worden opgenomen in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten.

4.7.4 Gedrag & cultuur-interventie 4

De vierde aanbeveling ziet op nader onderzoek naar een beloningsregeling voor klokkenluiders.

Volgens de wet zijn vennootschappen met meer dan vijftig werknemers verplicht een klokkenluidersregeling op te stellen.[73] Wat echter niet is geregeld, is de zogenoemde 'SEC-*whistleblower*-regeling': een beloning voor een melding die leidt tot succesvolle handhavingsmaatregelen met geldelijke sancties. Een soortgelijke regeling zou in Nederland kunnen worden geïnitieerd, waardoor potentiële klokkenluiders na een mogelijke melding niet gehinderd zullen worden door financiële tegenslagen. Uit de literatuur die beschreven is in paragraaf 4.4 is duidelijk geworden dat de meeste fraude aan het licht komt door klokkenluiders. De bescherming van klokkenluiders laat echter in de praktijk nog wel eens te wensen over. In de survey zijn twee stellingen opgenomen over de klokkenluidersregeling. De ene stelling gaat over de vraag of de huidige klokkenluidersregeling aangepast dient te worden. Uit de antwoorden wordt duidelijk dat de expertise en ervaring inzake de klokkenluidersregeling onder respondenten onvoldoende zijn om een oordeel te vellen over eventuele aanpassing ervan. De andere stelling gaat over de vraag of (interne) klokkenluiders die originele, correcte en kwalitatief hoogstaande informatie leveren waar onderzoek uit volgt, in aanmerking moeten kunnen komen voor een hoge beloning. Concluderend kan men stellen dat respondenten een zekere beloning – die recht doet aan de financiële schade en negatieve consequenties – terecht vinden. Ook uit de interviews komt naar boven dat 'het inkomenstechnisch beschermen van klokkenluiders' van belang is.

Een dergelijke verdere uitbreiding van de reeds bestaande klokkenluidersregeling zou derhalve een mogelijke interventie kunnen zijn. Wij vinden dit een interessante gedachte die mogelijk een nuttige bijdrage kan leveren aan onder meer de bestrijding van fraude. Het roept ondertussen ook allerlei vragen op. Past dit wel in de Nederlandse context? Wanneer zou dit aan de orde kunnen zijn en heeft dit inderdaad toegevoegde waarde? Waar moet gemeld worden en wie controleert de melding? Wie betaalt dit en wie is draagplichtig? Wij bevelen aan hier vervolgonderzoek naar te laten verrichten.

73 Art. 2 Wet Huis voor klokkenluiders.

4.7.5 Gedrag & cultuur-interventie 5

Aanbevolen wordt dat het bestuur een verklaring moet afleggen dat de informatie die de entiteit verstrekt heeft aan de externe accountant volledig en correct is. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

Deze aanbeveling komt terug in vraag 8 van de survey. Respondenten die verwijzen naar de *letter of representation* refereren aan NV COS 580,[74] waarin de inhoud ervan wordt beschreven. De afspraken in de *letter of representation* zijn voor het overgrote deel gestandaardiseerd en niet onderhandelbaar. In de praktijk wordt de *letter of representation* door de accountant opgesteld en dient deze slechts nog door de opdrachtgever te worden ondertekend en daarna aan de accountant te worden geretourneerd. De *letter of representation* wordt alleen door de accountant gebruikt en niet door derden. Hij wordt niet openbaar gemaakt en derden kunnen er geen rechten aan ontlenen.

Het voordeel van deze aanbeveling is dat op het bestuur van de gecontroleerde entiteit een moreel appel wordt gedaan; conform de wetenschappelijke experimenten is het waarschijnlijker dat met het afleggen van deze openbare verklaring volledige en correcte informatie aan de externe accountant wordt verschaft.

Het nadeel van de aanbeveling is dat het een proces kan worden van voldoen aan bureaucratische administratieve vereisten en in de praktijk niet meer wordt dan '*box ticking*'.

Concluderend kan men stellen dat respondenten divers hebben geantwoord op deze stelling. Uit de toelichtingen valt wel op te maken dat respondenten het eens zijn over het feit dat het bestuur de verantwoordelijkheid draagt voor de volledigheid en correctheid van de afgegeven informatie van de gecontroleerde entiteit aan de controlerende accountant. Waar deze verklaring behoort te worden opgenomen (in het bestuursverslag en/of alleen in de tussen bestuur en externe accountant uitgewisselde *letter of representation*) is uit de antwoorden niet goed op te maken. Echter, het publiekelijk verklaren dat het bestuur correcte en volledige informatie heeft gegeven en daartoe een voor het publiek toegankelijk document ondertekenen, zou conform de wetenschappelijke experimenten een morele herinnering kunnen zijn om daadwerkelijk correcte en volledige informatie aan te leveren.

74 In NV COS 580 wordt de *letter of representation* beschreven: de opdrachtgever heeft de accountant alle relevante informatie en toegang verschaft zoals is overeengekomen in de opdrachtbevestiging; en alle transacties zijn geboekt en in de financiële overzichten zijn weergegeven. De *letter of representation* borduurt voort op de opdrachtbevestiging.

Deze aanbeveling zou in een concrete formulering opgenomen kunnen worden in de NCGC en de nieuw te ontwikkelen code voor niet-beursgenoteerde entiteiten. Door de werking van *comply or explain* is er bovendien de optie voor het bestuur om gemotiveerd toe te lichten waarom dit niet mogelijk was. Het is dan aan de aandeelhouders om hier een oordeel over te vellen.

4.7.6 Samenvatting

De interventies zijn kort samengevat in de onderstaande tabel.

GEDRAG & CULTUUR-INTERVENTIES
INTERVENTIE 1: VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE ORGANISATIECULTUUR BIJ HET BESTUUR EN OPGENOMEN IN DE NCGC Wij bevelen aan dat in de NCGC de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur wordt neergelegd.
INTERVENTIE 2: EVALUATIE EN RAPPORTAGE VAN KETEN EN GEDRAG & CULTUUR ***2a. Zelfevaluatie verantwoordelijken in de keten*** Wij bevelen aan dat jaarlijks of tweejaarlijks een zelfevaluatie van de verantwoordelijken in de keten plaatsvindt over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur onder begeleiding van een externe deskundige op het terrein van gedrag & cultuur. ***2b. Voorbeeldgedrag/toon aan de top meten en evalueren*** Aanbevolen wordt dat de interne auditfunctie de toon aan de top in de organisatie evalueert en beoordeelt of dat laat doen door nadrukkelijk aandacht te besteden aan factoren zoals integriteit, diversiteit, bespreekbaarheid en andere toon aan de top bepalende factoren zoals interne tegenspraak. ***2c. Aandacht voor gedrag & cultuur in het bestuursverslag en het verslag van de RvC*** Aanbevolen wordt dat het bestuur en RvC in het bestuursverslag respectievelijk het verslag van de RvC nadrukkelijk aandacht besteden aan gedrag & cultuur. Deze drie interventies kunnen worden opgenomen in de NCGC.
INTERVENTIE 3: MINIMAAL ÉÉN LID MET KENNIS OP HET TERREIN VAN GEDRAG & CULTUUR IN DE AUDITCOMMISSIE (of in ieder geval in de RvC) Wij bevelen aan dat minimaal één lid van de RvC (auditcommissie) kennis moet hebben op het terrein van gedrag & cultuur. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.
INTERVENTIE 4: DE KLOKKENLUIDERSREGELING Wij bevelen aan vervolgonderzoek te laten verrichten naar een beloningsregeling voor klokkenluiders.
INTERVENTIE 5: EXPLICIETE VERKLARING VAN HET BESTUUR OVER DE CORRECTHEID EN VOLLEDIGHEID VAN DE INFORMATIE DIE AAN DE EXTERNE ACCOUNTANT WORDT VERSTREKT Aanbevolen wordt dat het bestuur een verklaring moet afleggen dat de informatie die de entiteit verstrekt heeft aan de externe accountant volledig en correct is. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

Deel II
EXTERN

5 Communicatie

5.1 Inleiding

Een van de bevindingen van de CTA is de aanbeveling de communicatie te verbeteren tussen de RvC en de aandeelhouders over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden. De CTA merkte hierover op:

> 'De commissie heeft vastgesteld dat de communicatie tussen accountant en andere stakeholders bij de onderneming, in het bijzonder de aandeelhouders, in de loop van de tijd is toegenomen. Zo is de accountant aanwezig bij de AV van aandeelhouders en kan deze over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening worden bevraagd door de AV. Ook is meer aandacht gekomen voor de verantwoording door de onderneming over de wijze waarop de accountant is aangezocht en de werkzaamheden die de accountant in het kader van de controle heeft verricht. De commissie meent dat deze communicatie tussen stakeholders en accountant en tussen onderneming en stakeholders over de accountant gestimuleerd moet worden.'

De CTA wijst erop dat een open communicatie tussen de auditcommissie, althans de RvC, over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden, van belang is.[1] Dit maakt het beter mogelijk dat alle spelers in de keten hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk kunnen nemen.[2]

Hoofdvraag 2 van ons onderzoek ziet op de communicatie en luidt:

> Hoe kan de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden, worden verbeterd?

1 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 386, p. 100.
2 Commissie toekomst accountancysector 2020, pt. 386, p. 100.

Deelvragen 3 en 4 van ons onderzoek sluiten hierbij aan en luiden:

3. Welke interventies zijn er om de dialoog tussen de raad van bestuur, RvC en aandeelhouders te versterken voor zover het om de aansturing van een accountant gaat?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?

In dit hoofdstuk beantwoorden wij deze vragen. Paragraaf 5.2 bespreekt de opdrachtverlening aan de externe accountant en de vaststelling van de jaarrekening. Het zijn bij uitstek deze centrale taken van de aandeelhouders(vergadering) met betrekking tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole waarbij de communicatie van belang is. Paragraaf 5.3 gaat over de communicatie met en informatievoorziening aan de AV. Paragraaf 5.4 en paragraaf 5.5 beschrijven de bevindingen van respectievelijk de interviews en de survey. Gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit de literatuurstudie, alsmede onze eigen bevindingen, de interviews en de survey ter controle bevat paragraaf 5.6 een aantal voorgestelde interventies.

5.2 De opdrachtverlening aan de accountant en de vaststelling van de jaarrekening

Art. 2:393 lid 2 BW regelt wie bevoegd is tot opdrachtverlening van de externe accountant.[3] De huidige tekst van art. 2:393 lid 2 BW is tot stand gekomen door de invoering van de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties, die op 1 juli 2018 in werking is getreden.[4] Daarbij is de tekst als volgt komen te luiden:

> 'Tot het verlenen van de opdracht is de AV bevoegd. Gaat deze daartoe niet over, of ontbreekt deze, dan is de RvC bevoegd. Ontbreekt een RvC, dan is het bestuur bevoegd. De aanwijzing van een accountant wordt door generlei voordracht beperkt. De opdracht kan worden ingetrokken door de AV en door degene die haar heeft verleend. De opdracht kan enkel worden ingetrokken om gegronde redenen; daartoe behoort niet een meningsverschil over methoden van verslaggeving of controlewerkzaamheden. De AV hoort de accountant op diens verlangen omtrent de intrekking van een hem verleende opdracht of omtrent het hem kenbaar gemaakte voornemen daartoe. Het bestuur en de accountant stellen de Stichting Autoriteit Financiële Markten onverwijld in

3 Art. 2:129a BW/2:239a BW bepaalt ten aanzien van een one tier bestuur: 'De uitvoerende bestuurders nemen niet deel aan de beraadslaging en besluitvorming over (…) de verlening van de opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant als bedoeld in art 27 wet accountantsorganisaties indien de AV niet tot opdrachtverlening is overgegaan.'

4 Asser Serie 2-IIb 2019, nr. 210 Contact en informatie-uitwisseling tussen bestuur en externe accountant.

> kennis van de intrekking van de opdracht door de rechtspersoon of tussentijdse beëindiging ervan door de accountant en geven hiervoor een afdoende motivering.'[5]

Uit Richtlijn 2014/56/EU volgt dat de AV in vrijheid moet kunnen kiezen welke accountantsorganisatie wordt benoemd, en dat die vrijheid niet mag worden beperkt door contractuele bepalingen die het slechts mogelijk maken bepaalde accountantsorganisaties te benoemen. Dergelijke bepalingen zijn op grond van de richtlijn nietig.[6]

In dit verband vermeldt de memorie van toelichting bij de Wet aanvullende maatregelen accountantsorganisaties:

> '(…) alleen de AV bevoegd is, of de RvC. Uitsluitend wanneer een entiteit niet beschikt over een AV of een RvC, zoals bij stichtingen het geval kan zijn, is het bestuur bevoegd. Op deze wijze wordt beter gewaarborgd dat er een onafhankelijke benoeming van de accountant plaatsvindt. Het beperken van de mogelijkheid dat het bestuur de accountant benoemt, sluit tevens aan bij de Nederlandse Corporate Governance Code, waarin is bepaald dat de externe accountant wordt benoemd door de AV, op voordracht van de RvC.'[7]

In de memorie van toelichting wordt nog een nadere uitleg gegeven over de beperking van de rol van het bestuur bij de benoeming van de externe accountant:

> 'De externe accountant dient onafhankelijk te zijn bij de uitvoering van de wettelijke controle en ontvangt daarbij geen instructies van het bestuur. Dit geldt dus ook bij het verlenen van de opdracht. De jaarrekening wordt vastgesteld door de AV. Omdat de vaststelling niet kan geschieden zonder accountantsverklaring over de jaarrekening, zullen de AV of de RvC niet snel in gebreke blijven een accountant te benoemen.'[8]

---

5 De vergelijking tussen beide wetteksten is te vinden op: https://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2016-07-01?VergelijkMet=BWBR0003045%3fg%3d2018-07-01%26v%3d0#Boek2_Titeldeel9_Afdeling9_Artikel393.

6 Art. 37 van de Auditrichtlijn (2006/43/EG, herzien door Richtlijn 2014/56/EU) vereist een stem van de aandeelhouders over de benoeming van de accountant. Art. 37 staat de lidstaten echter toe alternatieve systemen voor de benoeming van de accountant te creëren, op voorwaarde dat deze de onafhankelijkheid van de accountant ten opzichte van de raad van bestuur of uitvoerende bestuurders waarborgen. Richtlijn 2014/56/EU voegt hieraan toe: `[een] contractuele clausule die de keuze van de AV van aandeelhouders of leden van de gecontroleerde entiteit overeenkomstig lid 1 beperkt tot bepaalde categorieën of lijsten van accountants (…) is verboden. Dergelijke bestaande clausules zijn nietig.'

7 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 7-8.

8 *Kamerstukken II* 2016/17, 34677, nr. 3, p. 25.

Voor OOB's gelden bijzondere vereisten voor de opdrachtverlening aan de accountant. Voor de OOB bepaalt art. 393 lid 1 BW:

> 'Indien een rechtspersoon tevens een organisatie van openbaar belang is als bedoeld in art. 1, eerste lid, onderdeel l, van de Wet toezicht accountantsorganisaties, wordt door deze rechtspersoon aan de Stichting Autoriteit Financiële Markten medegedeeld welke accountant of accountantsorganisatie wordt beoogd voor het uitvoeren van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening van de rechtspersoon. Deze mededeling geschiedt voordat tot de verlening van die opdracht, bedoeld in het tweede lid, is overgegaan.'

In het Besluit instelling auditcommissie is voorts opgenomen dat de auditcommissie van een OOB onder meer als taak heeft het vaststellen van de procedure voor de selectie van de externe accountant (dan wel de accountantsorganisatie of het auditkantoor) en de voordracht tot verlening van de opdracht tot het verrichten van de wettelijke controle (art. 2 lid 2). Zie hierover ook paragraaf 3.2.

In de NCGC zijn voor beursgenoteerde entiteiten aanvullende bepalingen opgenomen over de betrokkenheid van de RvC en de auditcommissie. Op basis van principe 1.6 doet de RvC de voordracht tot benoeming van de externe accountant aan de AV en houdt de RvC toezicht op het functioneren van de externe accountant. De auditcommissie doet een voorstel aan de RvC voor de opdracht aan de externe accountant tot controle van de jaarrekening. De AFM bepleit dat dit voorstel een beredeneerde keuze uit ten minste twee accountant(sorganisaties) bevat.[9] Voor OOB's is dit overigens al verplicht op grond van de EU-Auditverordening.[10] Deze keuze zou ertoe leiden dat daarover tijdens de AV een discussie tussen de aandeelhouders en de RvC ontstaat. Bij het formuleren van de opdracht moet aandacht zijn voor de reikwijdte van het accountantsonderzoek, de te hanteren materialiteit en het honorarium van de accountant (*best practice* bepaling 1.6.3). De RvC stelt de opdracht vast. De auditcommissie geeft voorts advies aan de RvC over de voordracht tot benoeming of herbenoeming dan wel het ontslag van de externe accountant en bereidt de selectie van de externe accountant voor. Bij deze werkzaamheden betrekt de auditcommissie de observaties van het bestuur. Mede op grond hiervan bepaalt de RvC zijn voordracht aan de AV tot benoeming van de externe accountant (*best practice* bepaling 1.6.1).

9 AFM 2021.
10 Art. 16 EU-Auditverordening (537/2014).

De huidige regeling over de bevoegdheid tot opdrachtverlening aan de accountant lijkt passend en wij zien geen reden voor herziening. De regeling onderstreept de rol van de RvC en de auditcommissie en wij menen dat deze passend en adequaat is.

Uit de literatuur blijkt echter ook dat vanuit het perspectief van de accountant in sommige gevallen het management, en niet de auditcommissie, de dominante partij is bij geschillen en beslissingen over benoeming en ontslag van de accountant.[11] Uit de literatuur blijkt voorts dat de betrokkenheid van de auditcommissie bij de keuze van de accountant in sommige situaties beperkt is en dat de commissie alleen dient als monitor voor de keuze van het management.[12] Deze bevindingen staan in schril contrast met het idee van een actieve auditcommissie die het voortouw neemt op het terrein van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole.[13] Naast verdere professionalisering van de auditcommissie (zie hierover ook de voorgestelde gedrag & cultuur-interventie 3) lijkt meer inhoudelijke communicatie met de aandeelhouders hierover de aangewezen route. Door meer openbaarheid over deze processen kunnen aandeelhouders dit aspect monitoren en desgewenst de RvC erop aanspreken. Bij de interventies komen wij op dit punt terug.

Wat betreft de regeling over het vaststellen van de jaarrekening zien wij eveneens geen reden voor aanpassing. Het is de AV die de jaarrekening vaststelt. Daarin heeft de AV dus het laatste woord. Voor de naamloze vennootschap staat dit in art. 2:101 lid 3 BW, voor de besloten vennootschap in art. 2:210 lid 3 BW, en voor de vereniging in art. 2:49 lid 3 BW. Voor de stichting, die geen AV heeft, geldt uiteraard iets anders. Daar bepaalt art. 2:300 lid 3 BW dat de jaarrekening wordt vastgesteld 'door het daartoe volgens de statuten bevoegde orgaan', en als de statuten geen orgaan aanwijzen door 'het toezichthoudende orgaan en bij gebreke daarvan aan het bestuur'.

5.3 De aandeelhouders(vergadering): informatie en communicatie

Recht op informatie voor (individuele) aandeelhouders

Het recht voor aandeelhouders om informatie op te vragen bij de ondernemingsleiding is opgenomen in art. 2:107 lid 2 BW.[14] In deze bepaling is opgenomen dat het bestuur en de RvC de AV alle gevraagde informatie dienen te verstrekken, tenzij een zwaarwichtig belang van de vennootschap zich daartegen verzet. Volgens de wetgever bevat dit artikel het recht om vragen te stellen zoals bepaald in art. 9 van de Aandeelhoudersrechtenricht-

11 Vanstraelen et al. 2020, p. 5.
12 Vanstraelen et al. 2020, p. 5.
13 Vanstraelen et al. 2020, p. 5.
14 Deraedt, *Vennootschap & Onderneming* 2001 (10).

lijn.[15] In kamerstukken geeft de minister een voorbeeld van een zwaarwichtig belang: informatie die de concurrentiepositie van het bedrijf kan schaden.[16] Dit voorbeeld sluit aan bij de 'zakelijke belangen' zoals genoemd in de Richtlijn aandeelhoudersrechten. Of de term 'zwaarwichtig belang' breed of eng moet worden geïnterpreteerd, is niet duidelijk. Over het algemeen wordt aangenomen dat van een weigering om te antwoorden vanwege een zwaarwichtig belang, slechts bij uitzondering sprake zou moeten zijn.[17]

De Aandeelhoudersrechtenrichtlijn beperkt de reikwijdte van de vragen door de AV tot punten die op de agenda zijn geplaatst. Art. 2:107 lid 2 BW beperkt deze reikwijdte echter niet: individuele aandeelhouders hebben ook het recht om informatie op te vragen over andere zaken dan agendapunten, maar de aandeelhoudersvragen worden begrensd door de redelijkheid en billijkheid van art. 2:8 BW.[18]

Een beperking van het recht voor aandeelhouders om vragen te stellen aan de ondernemingsleiding tijdens de AV is niet wettelijk geregeld. De voorzitter van de AV kan echter, in overeenstemming met de maatstaven van redelijkheid en billijkheid, de spreektijd van aandeelhouders tijdens de vergadering beperken.[19]

In beginsel hebben individuele aandeelhouders geen recht om buiten de AV informatie op te vragen bij de ondernemingsleiding.

De grotere Nederlandse beursvennootschappen organiseren op de dag van de bekendmaking van de financiële jaarcijfers in de regel een 'conference call' voor beleggers en analisten. Hierin geven (doorgaans) de CEO en de CFO een toelichting op het persbericht met de financiële jaarcijfers en krijgen beleggers en analisten de mogelijkheid om vragen te stellen.[20] Ook worden er wel zogenoemde 'roadshows' gehouden in de belangrijkste financiële centra van de wereld, waar vertegenwoordigers van de belangrijkste (institutionele) beleggers op de hoogte worden gesteld van de financiële jaarcijfers en de toekomstverwachtingen gelet op de strategische en financiële doelstellingen van de vennootschap.[21]

---

15 *Kamerstukken II* 2008/09, 31746, 3 (MvT), p. 15.
16 *Kamerstukken II* 2008/09, 31746, 3 (MvT), p. 15.
17 Van Solinge & Nieuwe Weme (2-II* 2009, nr. 327.
18 Hoge Raad 9 juli 2010, *JOR* 2010, 228 (*ASMI*), r.o. 4.6: '*Iedere aandeelhouder heeft voorts ter vergadering zelfstandig het recht vragen te stellen – ongeacht of deze betrekking hebben op punten die op de agenda zijn vermeld.*'
19 Klaassen, *Ondernemingsrecht* 2011 (14), p. 67. In aanvulling op art. 2:107 BW geeft art. 2:117 lid 1 BW individuele aandeelhouders het recht om het woord te voeren tijdens de AV.
20 Abma 2020, p. 1244.
21 Abma 2020, p. 1244-1245.

De rol van de aandeelhouder om de jaarverslaggeving en de accountantscontrole te monitoren en er toezicht op te houden, wordt geconcretiseerd door de informatiedeling en de mogelijkheid van de aandeelhouders om tijdens de AV (leden van) het bestuur en RvC te bevragen, al dan niet naar aanleiding van de verstrekte informatie. Ook kan de accountant bevraagd worden. Het betreft dan in beginsel vragen ten aanzien van de jaarverslaggeving, het auditplan, de accountantsverklaring/controleverklaring, het accountantsverslag en de *management letter*. Ook kan gedacht worden aan het bestuursverslag, het verslag van de RvC en/of auditcommissie.

Accountantsverklaring/controleverklaring, accountantsverslag en management letter
De accountant heeft als taak het controleren van de jaarrekening en het afgeven van een accountantsverklaring. Deze in art. 2:393 lid 5 BW genoemde controleverklaring omvat ten minste:

> 'a. een vermelding op welke jaarrekening het onderzoek betrekking heeft en welke wettelijke voorschriften op de jaarrekening toepasselijk zijn;
> b. een beschrijving van de reikwijdte van het onderzoek, waarin ten minste wordt vermeld welke richtlijnen voor de accountantscontrole in acht zijn genomen;
> c. een oordeel of de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en aan de bij en krachtens de wet gestelde regels voldoet;
> d. een verwijzing naar bepaalde zaken waarop de accountant in het bijzonder de aandacht vestigt, zonder een verklaring als bedoeld in lid 6, onderdeel b, af te geven;
> e. een vermelding van de gebleken tekortkomingen naar aanleiding van het onderzoek overeenkomstig lid 3 of het bestuursverslag overeenkomstig deze titel is opgesteld en of de in artikel 392 lid 1, onder b tot en met f, vereiste gegevens zijn toegevoegd;
> f. een oordeel over de verenigbaarheid van het bestuursverslag met de jaarrekening;
> g. een oordeel of er, in het licht van de tijdens het onderzoek van de jaarrekening verkregen kennis en begrip omtrent de rechtspersoon en zijn omgeving, materiële onjuistheden in het bestuursverslag zijn gebleken onder opgave van de aard van die onjuistheden;
> h. een verklaring betreffende materiële onzekerheden die verband houden met gebeurtenissen of omstandigheden die gerede twijfel kunnen doen rijzen of de rechtspersoon zijn werkzaamheden voort kan zetten;
> i. een vermelding van de vestigingsplaats van de accountantsorganisatie.'

De verklaring is sinds 2005 door de wetgever verdeeld in vier soorten verklaringen: i) goedkeurend, ii) met beperking, iii) afkeurend, of iv) oordeelonthouding. Art. 28 van de Richtlijn 2014/56/EU schrijft expliciet voor dat de externe accountant dient te verklaren over 'materiële onzekerheden die verband houden met gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de entiteit om haar bedrijfsactiviteiten voort te zetten' (art. 28 Richtlijn 2014/56/EU onder f en 2:393 lid 5 onder h BW).

Naast het opstellen van deze controleverklaring, is de accountant ook verplicht een accountantsverslag uit te brengen, waarin onder andere 'melding wordt gemaakt van eventuele bevindingen over de continuïteit van de geautomatiseerde gegevensverwerking' (art. 2:393 lid 4). Dit accountantsverslag wordt gedeeld met het bestuur en de RvC.

Tekortkomingen of zaken waar de accountant in zijn onderzoek op stuit, worden slechts gecommuniceerd met het bestuur en de RvC/auditcommissie. Hiervoor worden speciale '*management letters*' (met daarin '*key audit issues*') opgesteld voor het bestuur en de RvC/auditcommissie. In de *management letters* worden aanbevelingen gedaan om verbeteringen in de organisatie door te voeren ten opzichte van geconstateerde zwakheden en verbeterpunten in de administratieve organisatie en het systeem van interne beheersing.[22] Dit sluit niet uit dat de accountant meer informatie met het bestuur en de RvC/auditcommissie kan delen. Genoemd kunnen worden: beoordelingen over de jaarrekeningposten, de kwaliteit van beheersingsorganisatie, observaties aangaande actuele thema's en de aanpak en uitkomsten van de controle en onafhankelijkheid van de accountant.[23] *Management letters* worden over het algemeen niet met de aandeelhouders gedeeld. In beginsel kunnen aandeelhouders alleen tijdens de AV vragen stellen aan de ondernemingsleiding over de met betrekking tot de jaarverslaggeving en accountantscontrole gedeelde informatie. Uit de interviews is gebleken dat dit in de praktijk niet vaak gebeurt. Zou de *management letter* met de AV gedeeld dienen te worden? Wij zijn geen voorstander van het delen van de *management letter* met de AV. Informatie die de gecontroleerde entiteit niet zal willen delen, zal daar dan namelijk niet in komen te staan en zal op een andere wijze met het bestuur en de RvC/auditcommissie worden gedeeld. De focus zou bovendien moeten liggen op het delen van relevante informatie met de aandeelhouders, mits die informatie ook zonder bezwaar gedeeld kan worden.

22 De Bos en Leonards 2014, p. 190-191.
23 De Bos en Leonards 2014, p. 190-191.

Adviserende stem over verslag auditcommissie?
Bij grote beursgenoteerde entiteiten geven institutionele beleggers doorgaans een steminstructie af aan een gevolmachtigde die op de algemene vergadering dan de stem uitbrengt (bijvoorbeeld een notaris).[24] In de praktijk zullen institutionele beleggers geen diepgaand onderzoek doen naar de juiste toepassing van de verslaggevingsvoorschriften, de keuze voor bepaalde waarderingsgrondslagen en de vraag of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de financiële positie en van het resultaat van de vennootschap.[25] Dat doet de accountant immers al. Institutionele beleggers hebben in de praktijk daarom een marginale toezichthoudende functie bij de jaarrekening. Zij zullen vooral afgaan op het oordeel van de accountant.[26]

Door Eumedion is voorgesteld om,[27] in navolging van de adviserende stem van de AV over het bezoldigingsverslag,[28] ook het verslag van de auditcommissie jaarlijks ter adviserende stemming voor te leggen aan de algemene vergadering. Volgens Eumedion kan de algemene vergadering op die manier een 'duidelijk signaal afgeven over de uitvoering van de werkzaamheden door de auditcommissie, haar beoordeling van de effectiviteit en kwaliteit van de wettelijke controle, het adresseren van de kernpunten van de wettelijke controle en de afhandeling van de belangrijkste bevindingen uit de management letter'. Wij aarzelen daarover, juist omdat de AV veelal maar marginaal toezicht kan houden op deze aspecten. Deze adviserende stem zal dan mogelijk, anders dan ten aanzien van de bezoldigingsinformatie, meer berusten op 'gevoel' en/of een incompleet inzicht in deze aspecten. Wij zijn daarom vooralsnog geen voorstander van een dergelijke adviserende stem.

De rol van de accountant tijdens de AV
Op basis van de code geldt dat de externe accountant over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening kan worden bevraagd door de AV. De externe accountant woont de algemene vergadering bij en is bevoegd daarin het woord te voeren (*best practice* 4.1.9). Op dat moment zou de AV goed geïnformeerd moeten worden over de bevindingen van de accountant. In beginsel moet het bestuur vragen van de aandeelhouders tijdens de AV beantwoorden en moet weigering om te antwoorden uitzonderlijk zijn. Op basis van art. 2:117 lid 5 BW geldt eveneens dat de accountant aan wie de opdracht tot het onderzoek van de jaarrekening is verleend, bevoegd is de AV waarin besloten wordt

24 Abma 2020, p. 1245.
25 Abma 2020, p. 1247.
26 Abma 2020, p. 1247.
27 Brief van Eumedion van 19 april 2019 aan de CTA, p. 7 (te raadplegen via www.internetconsultatie.nl/commissietoekomstaccountancysector).
28 Op basis van art. 2:135b lid 2 BW.

over de vaststelling van de jaarrekening bij te wonen en daarin het woord te voeren. In de literatuur is hierover gesteld:

> 'Dit betekent dat de externe accountant van een beursgenoteerde onderneming het recht heeft om informatie te verstrekken aan de AV. Wij zijn voorstander van het gebruikmaken van dit recht, aangezien de accountant hiermee zelf en proactief de AV nadere toelichting kan geven op zijn controleverklaring en verrichte werkzaamheden.'[29]

Deze bevoegdheid verschaft de accountant niet het recht *alle* informatie met de AV te delen, er geldt namelijk een geheimhoudingsplicht indien geen schriftelijke ontheffing is verkregen van het bestuur.[30] De geheimhoudingsplicht geldt voor gegevens 'waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden'[31]. Alleen wanneer het bestuur toestemming heeft gegeven, mag de accountant vertrouwelijke informatie verstrekken in de AV. Het is daarom noodzakelijk dat de accountant, alvorens hij deelneemt aan de AV, een schriftelijke opschorting van de geheimhoudingsplicht met de onderneming overeenkomt. In de literatuur is gesteld dat het verstandig is om de inhoud van dit schriftelijke stuk door te nemen met de voorzitter van de vergadering, doorgaans de voorzitter van de RvC, opdat eenieder op de hoogte is. Deze afstemming biedt ook de mogelijkheid om meer afspraken te maken ten aanzien van de rol van de accountant in de AV.[32]

Wanneer de accountant verschijnt op de AV, zijn op basis van best practice 4.1.9 NCGC de leden van de AV gerechtigd de accountant te bevragen.[33] In de toelichting van best practice 4.1.9 is hierover opgenomen:

> 'De voorzitter van de algemene vergadering ziet er op toe dat er ruimte is om de externe accountant te bevragen. De aanwezigheid van de externe accountant in de algemene vergadering doet geen afbreuk aan de algemene verantwoordingsplicht van het bestuur en de raad van commissarissen aan de algemene vergadering, alsmede hun plicht om – tenzij een zwaarwegend belang zich daartegen verzet – aan de algemene vergadering alle gevraagde inlichtingen te verschaffen. De externe accountant kan alleen bevraagd worden over

29 De Bos en Leonards 2014, p. 195.

30 Op grond van art. 38a lid 1 Besluit toezicht accountantsorganisaties en art. 16 van de Verordening gedrags- en beroepsregels voor accountants.

31 Stoffels, *Tijdschrift Ondernemingsrechtpraktijk* 2015 (8), p. 2.

32 De Bos en Leonards 2014, p. 196.

33 Best practice 4.1.9. NCGC: 'De externe accountant kan over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening worden bevraagd door de AV. De externe accountant woont daartoe deze vergadering bij en is daarin bevoegd het woord te voeren.'

> zijn controlewerkzaamheden en over zijn verklaring bij de jaarrekening. De inhoud van de jaarrekening is de primaire verantwoordelijkheid van het bestuur. Het ligt in de rede dat de externe accountant participeert in de voorbereiding van de algemene vergadering.'

Over het optreden van de accountant in de praktijk is het volgende opgemerkt:

> 'Vanwege de geheimhoudingsplicht is de accountant historisch gezien terughoudend geweest in het verstrekken van informatie in de AV. Wanneer wij meer dan tien jaar teruggaan in de tijd, was het optreden van de accountant tijdens de AV meer uitzondering dan regel. De accountant was dan misschien wel aanwezig, maar werd niet of nauwelijks bevraagd of voerde niet zelfstandig het woord. Bij de inwerkingtreding van de NCGC in 2004 kwam hier verandering in. Kort daarna, in 2005, werd dit ook in het Burgerlijk Wetboek vastgelegd (art. 2:117 lid 5 BW). Mede als gevolg van deze wetswijziging gingen accountants vaker dan in het verleden de AV bijwonen, maar zij voerden slechts beperkt het woord.'[34]

Om de informatieverschaffing in de praktijk te verbeteren, heeft het NBA nieuwe richtlijnen voor accountants geformuleerd. De belangrijkste richtlijnen zijn:

- De accountant dient erop aan te dringen aanwezig te zijn in de AV, waarin wordt besloten over de vaststelling van de jaarrekening.
- De accountant heeft een herstelplicht als er tijdens de vergadering mededelingen worden gedaan die een materieel onjuiste voorstelling van zaken geven in relatie tot de jaarrekening of zijn controleverklaring.
- De accountant dient vooraf zorg te dragen voor een ontheffing van de geheimhoudingsplicht.
- De accountant dient zorg te dragen voor een zorgvuldige afweging bij het beantwoorden van vragen.
- De accountant dient ervoor te zorgen dat de beantwoording juist en volledig in de notulen staat.[35]

Uit het rapport van de NBA 'Accountant, wat heb je te vertellen?' uit 2013 blijkt dat de accountant in bijna alle gevallen de AV bijwoont, maar daarin veelal een beperkte en slechts algemene toelichting geeft over zijn controle van de jaarstukken. Ook door de VEB is de rol van de accountant op de AV sterk benadrukt. Naar de mening van de VEB moet

34 De Bos en Leonards 2014, p. 197.
35 De Bos en Leonards 2014, p. 198.

de accountant 'daadwerkelijk uitleg geven over zijn werkzaamheden, rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen'[36].

Om de accountant transparanter te laten optreden tegenover de AV, is een controleverklaring ontwikkeld door de Internationaal Auditing and Assurance Standards Board ('IAASB') 'waarin veel meer informatie wordt gegeven en waarin transparant verslag wordt gedaan van *de belangrijkste risico's* die de accountant heeft onderkend in de controle en de wijze waarop hiermee rekening is gehouden'.[37]

Dit roept de vraag op of die geheimhoudingsplicht niet kan vervallen of afgezwakt kan worden. Wij aarzelen daarover. Het is de vraag of de geheimhoudingsplicht een issue is, zeker nu daarvan ontheffing verleend kan worden. In de praktijk lijkt een belangrijker probleem te zijn dat de accountant niet altijd alle interne informatie en strategische discussies kan overzien en daaruit de juiste conclusies kan trekken. Daarnaast speelt het risico dat koersgevoelige informatie wordt gedeeld. Deze aspecten kunnen tot enige terughoudendheid bij de accountant leiden.

Belangrijker is bovendien dat het vooral het bestuur en de RvC zijn die primair de vragen dienen te beantwoorden over (onder meer) de financiële jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Via bijvoorbeeld het bestuursverslag of het verslag van de RvC (of auditcommissie) kunnen relevante kwesties bovendien schriftelijk gedeeld worden met de aandeelhouders. De accountant kan het bestuur of de RvC daar ook op wijzen. Dat neemt niet weg dat de accountant bevoegd is de AV waarin wordt besloten over de vaststelling van de jaarrekening bij te wonen en daarin het woord te voeren, en op basis van de NBA-regels onder andere een herstelplicht heeft als er tijdens de AV mededelingen worden gedaan die een materieel onjuiste voorstelling van zaken geven in relatie tot de jaarrekening of zijn controleverklaring. Als aandeelhouders wordt voorgehouden dat de geheimhoudingsplicht beantwoording van een vraag in de weg staat, kan het bestuur en/of de RvC daarover kritisch bevraagd worden en moeten zij verklaren waarom ontheffing niet mogelijk is. Het is dan aan de aandeelhouders om hier conclusies aan te verbinden.

Communicatie met en tussen de aandeelhouders: aandeelhoudersforum als alternatief?

Hoewel aandeelhouders informatie kunnen vragen aan de vennootschap, is de algemene vergadering bij beursvennootschappen nogal eens niet te zien als een efficiënt overleggremium. Niet alle aandeelhouders zijn aanwezig bij de doorgaans fysieke vergadering,

36 De Bos en Leonards 2014, p. 199.
37 De Bos en Leonards 2014, p. 201.

bovendien kan het bereiken van onderlinge overeenstemming langer duren dan de enkele uren die een vergadering gemiddeld duurt. Om de communicatie met en tussen aandeelhouders te bevorderen kan de instelling van een forum een stimulans zijn.[38] In Frankrijk gebruiken veel beursgenoteerde ondernemingen clubs van aandeelhouders om met hun aandeelhouders te communiceren en informatie te verstrekken (een *club des actionnaires*).[39] Deze clubs zijn volgens de Franse wet niet verplicht, maar zijn ontstaan op initiatief van Franse beursgenoteerde vennootschappen. In Duitsland bestaat een wettelijk geregeld aandeelhoudersforum, dat voor aandeelhouders beschikbaar is via de Federale Staatscourant.[40] Aandeelhouders (of aandeelhoudersverenigingen) kunnen andere aandeelhouders uitnodigen op dit aandeelhoudersforum om gezamenlijk of bij volmacht op te treden in het kader van het indienen van een motie of verzoek.

Het kan beter

Afrondend: de verstrekking van informatie aan aandeelhouders kan in de praktijk beter. De AV is bevoegd tot het verlenen van de opdracht aan de accountant en tot het vaststellen van de jaarrekening. Ondanks informatiedeling door de ondernemingsleiding en/of de accountant en de mogelijkheid voor aandeelhouders om daar tijdens de AV vragen over te stellen, blijft de rol van de aandeelhouders in deze beperkt. Weliswaar kan de accountant verschijnen op de AV om een nadere toelichting op de controleverklaring te verschaffen, maar veelal is er sprake van vrij algemene presentaties. Dit werd ook in de interviews bevestigd. In de literatuur wordt ook gepleit voor een actievere informerende rol van de accountant tijdens de AV, om zo de aandeelhouders van meer en kwalitatief hogere informatie te voorzien. In het Verenigd Koninkrijk is hier in het Brydon-rapport (2019) ook op ingegaan en is aandacht gevraagd voor:

> 'mechanisms to encourage greater engagement of shareholders with audit and auditors; greater clarity around the role of the audit committee; improved auditor communication and transparency'.

In het Brydon-rapport is ervoor gepleit om een meer 'user-driven audit' te promoten door aandeelhouders een formele bevoegdheid te geven om zaken naar voren te brengen die zij in de scope van de audit tot uitdrukking willen brengen. De auditcommissie zou daarover dan verantwoording moeten afleggen aan de aandeelhouders en de redenen moeten aangeven dat verzoeken zijn geaccepteerd of zijn verworpen. Een versterking van de rol van de AV kan, zo menen wij, worden bereikt door bij de oproeping van de AV al informatie

38 Lafarre 2017, p. 253.
39 Lafarre 2017, p. 253.
40 Zie § 127a AktG en <www.bundesanzeiger.de> (*Aktionärsforum*, ex *Aktionärsforum verordnung*).

ter beschikking te stellen over de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant, en door de aandeelhouders de mogelijkheid te geven in de aanloop naar en tijdens de AV daarover (nadere) vragen te stellen of zelfs nog eerder via bijvoorbeeld een aandeelhoudersforum. De auditcommissie/RvC zal beter dan de AV in staat zijn om de scope van de audit (mede) te bepalen, maar aandeelhouders kunnen natuurlijk wel zaken naar voren brengen die zij in de scope van de audit graag meegenomen zouden zien worden. De voorzitter van de Rvc of auditcommissie kan daar tijdens de AV dan een toelichting op geven.

5.4 Interviews

In de interviews heeft een deel van de respondenten ook zijn visie gegeven op de rol die communicatie speelt. In de interviews zijn de bevindingen uit ons onderzoek aan de respondenten voorgelegd, maar zijn ook open vragen gesteld, om nieuwe ideeën en bevindingen te vernemen. De paragraafindeling is opgesteld conform de thema's die in de gesprekken regelmatig aan de orde kwamen.

Aandeelhouders en controleopdracht

Geïnterviewden geven aan dat aandeelhouders de controleopdracht voor de accountant niet te zien krijgen. Aandeelhouders moeten deze uit het verslag van de auditcommissie halen. Geïnterviewden geven aan dat het een goede zaak zou zijn om aandeelhouders van tevoren te betrekken bij de formulering van de controleopdracht, zoals het Brydon-rapport in het VK ook heeft beschreven. Als beleggers bepaalde ideeën hebben, bijvoorbeeld dat het wenselijk wordt geacht dat een externe accountant een audit doet op het gebied van cultuur, zou dat kunnen worden neergelegd bij de auditcommissie.

Kwaliteit verslaggeving auditcommissie

Geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van de verslaggeving van auditcommissies nog te kort schiet, terwijl er toch al geruime tijd aandacht voor wordt gevraagd. Helaas is de kwaliteit niet of nauwelijks toegenomen en worden veelal alleen de volgende zaken gedeeld: zo veel leden, zo veel vergaderd, gemiddelde leeftijd, en hooguit soms nog de kopjes van de agendapunten. Aandeelhouders hebben echter behoefte aan informatie over de hoofdpunten van de *management letter*, hoe het bestuur hierop heeft gereageerd, en wat de voorgang is van de implementatie van de actiepunten.

Openbaarmaking opdrachtverlening en auditplan

Geïnterviewden antwoorden positief op de vraag of de opdrachtverlening aan de accountant openbaar moet worden. Ook het auditplan zou openbaar gemaakt moeten worden

nadat de accountant het gesprek met de commissarissen en aandeelhouders heeft gehad. Op de vraag of er in het auditplan dingen staan die vervelend kunnen zijn met het oog op concurrentie, antwoorden geïnterviewden dat dit zeker een aandachtsgebied is.

Communicatie voorafgaand aan de AV
Geïnterviewden stellen dat aandeelhouders een betere communicatie met de accountant wensen. Accountants kunnen spreken op de AV en het is ook mooi als aandeelhouders dan vragen kunnen stellen die accountants kunnen beantwoorden. Het is echter ook van belang dat de aandeelhouders deze vragen goed voorbereiden. Vragen stellen in de AV is iets wat achteraf gebeurt, de accountantsverklaring is dan al getekend. Door de aandeelhouders op te roepen om zoveel mogelijk vooraf hun vragen in te leveren komen er betere antwoorden.

Communicatie tijdens de AV
De eerste keer dat de accountant in de AV bevraagd kon worden, was best spannend. Accountants waren aanwezig maar hoopten in het begin eigenlijk dat er geen vragen werden gesteld. Aandeelhouders waren benieuwd wat de accountant te vertellen had en stelden wel degelijk diverse vragen. Maar na verloop van tijd werd het voor iedereen normaal en zakte die spanning ook weer weg. Tegenwoordig wachten de meeste accountants niet op vragen maar geven ze actief een presentatie over de controleaanpak en de belangrijkste bevindingen. Voor beursfondsen en overige OOB's wordt sinds een aantal jaren een uitgebreide controleverklaring gegeven (een zogenoemd *long-form* report) waarin ook meer informatie is opgenomen over de aanpak, materialiteit en *Key Audit Matters*. Soms is het voor aandeelhouders ook minder interessant als de accountant niet meteen iets nieuws te vertellen heeft. Misschien dat we zo'n spanningsboog ook gaan zien bij het spreken met de accountant buiten de AV om. In het begin is het vernieuwend maar na verloop van tijd wordt het minder spannend.

5.5 Survey

Inleiding
In de survey zijn voor het deel communicatie stellingen en vragen voorgelegd. De stellingen zijn opgesteld op basis van de bevindingen uit ons onderzoek en de interviews. De bevindingen in dit hoofdstuk zijn dus niet gebaseerd op de survey als zodanig. De survey is slechts gebruikt om al geconstateerde bevindingen voor te leggen. Aan de respondenten is de vraag voorgelegd in hoeverre ze het eens of oneens zijn met de stellingen. Hierbij is een vijfpunts Likertschaal gebruikt (van 1 zeer mee oneens tot 5 zeer mee eens). Bij alle stellingen hebben respondenten de mogelijkheid gekregen om het antwoord te motiveren

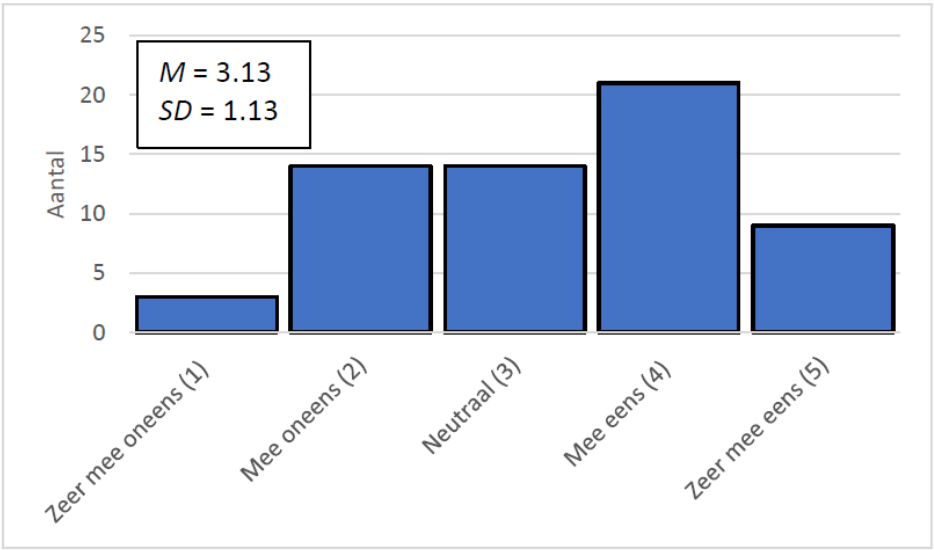
en toe te lichten. Voor een beschrijving van de steekproef (zoals aantal respondenten, achtergrond en leeftijd van respondenten, etc.), zie paragraaf 1.3 onder het kopje 'Kwantitatief onderzoek (empirische methodologie II)'.

Surveyvragen en -antwoorden

Inleiding: In de verhouding tussen de controlerend accountant en de gecontroleerde entiteit spelen aan de kant van de gecontroleerde entiteit verschillende organen een rol. Dat zijn naast de AV (bij naamloze en besloten vennootschappen) ook het bestuur, en indien aanwezig de RvC, en binnen die raad indien aanwezig de auditcommissie. De onderstaande vragen hebben vooral betrekking op de informatieverschaffing aan de AV.

Stelling: Aandeelhouders moeten beter zicht krijgen op de inhoud van de werkzaamheden en/of de bevindingen van de controlerend accountant (bijv. de reikwijdte en de hoofdpunten van het auditplan en belangrijke materiële aanpassingen daarvan).

Op deze stelling antwoorden respondenten 'zeer mee oneens' (5%) 'mee oneens' (23%), 'neutraal' (23%), 'mee eens' (34%) en 'zeer mee eens' (15%). Bijna de helft van de respondenten (49%) is het dus (zeer) eens met deze stelling.



Bij de respondenten die 'neutraal' hebben ingevuld, lezen we in de toelichting teksten zoals:

> Maar dat inzicht kunnen aandeelhouders nu al hebben.

Of:

> De wijze waarop dat nu gebeurt (optreden accountant in de AV) voorziet denk ik in die behoefte.

Bij de respondenten die het (zeer) eens waren met de stelling, lezen we in de toelichting o.a.:

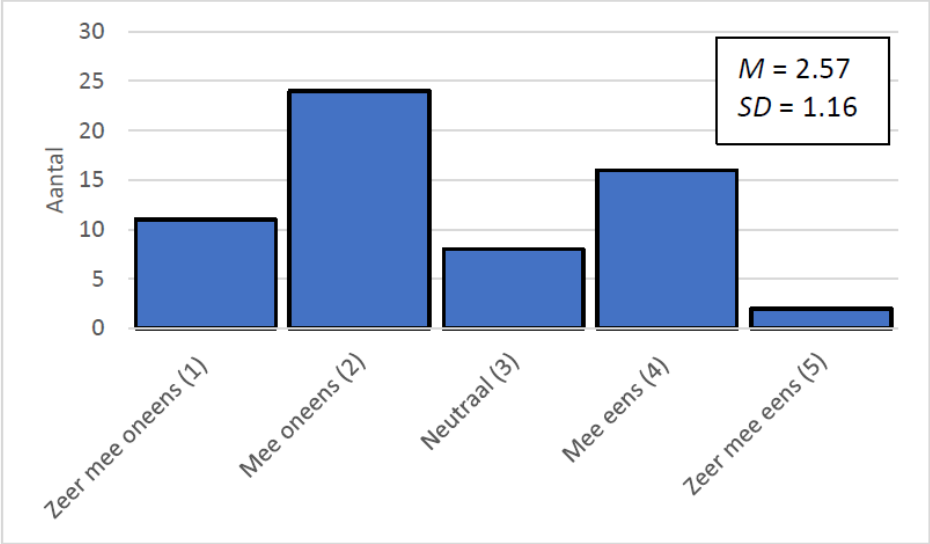
> Kan bijdragen aan reduceren verwachtingskloof.

Of:

> Accountant dient tijdens de AV actief het woord te voeren, verslag te doen van zijn controle in een presentatie en vragen te beantwoorden.

Stelling: Er dient een proces te worden opgezet waarin de aandeelhouders, voorafgaand aan de accountantscontrole, de gelegenheid krijgen om inspraak te hebben op onderwerpen die het zwaartepunt van de controle zullen vormen.

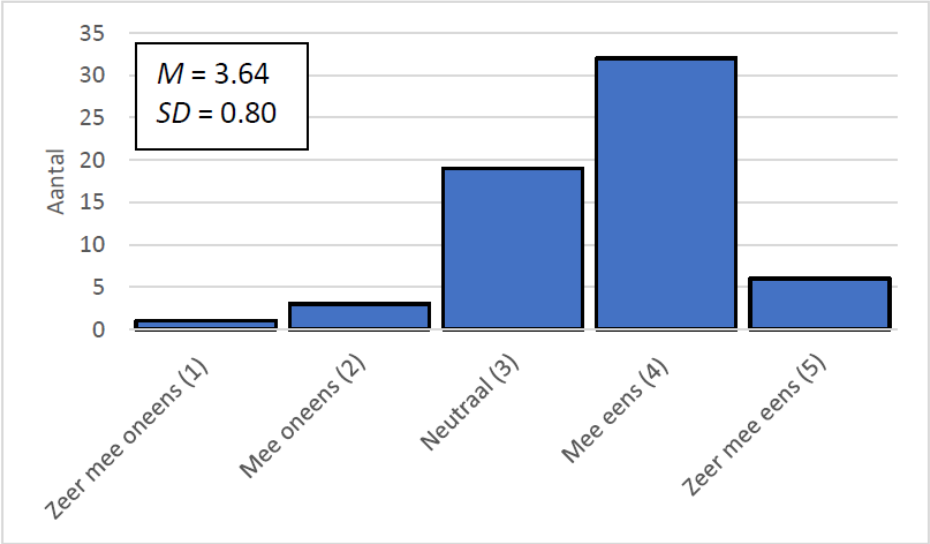
De antwoorden van de respondenten zijn uiteenlopend. Een groot deel van de respondenten (39%) is het oneens met deze stelling, gevolgd door een deel (26%) die het wel eens is met deze stelling.



Respondenten die het niet eens zijn met de stelling lichten toe dat dit praktisch niet te organiseren is, of dat dit meer een taak is van de auditcommissie. Respondenten die het wel eens zijn met deze stelling wijzen op de mogelijkheid dat dit de dialoog ten goede komt, of bijvoorbeeld het manco kan verhelpen dat de accountant nu veronderstelt te weten wat de aandeelhouder vermoedelijk belangrijk vindt.

Stelling: De bestaande bevoegdheden om de controlerend accountant te bevragen tijdens de aandeelhoudersvergadering voldoen aan de wensen van de aandeelhouders.

Met deze stelling is het grootste deel van de respondenten het eens (52%). Een ander redelijk groot deel stemt 'neutraal' (31%).



Bij de toelichting lezen we dat deze vraag in principe door aandeelhouders zelf beantwoord zou moeten worden. Respondenten in deze survey (veelal accountants) geven aan dat ze deze vraag niet kunnen beantwoorden (en antwoorden derhalve 'neutraal'). Respondenten die wel aangeven het eens te zijn met de stelling lichten dit toe met o.a.:

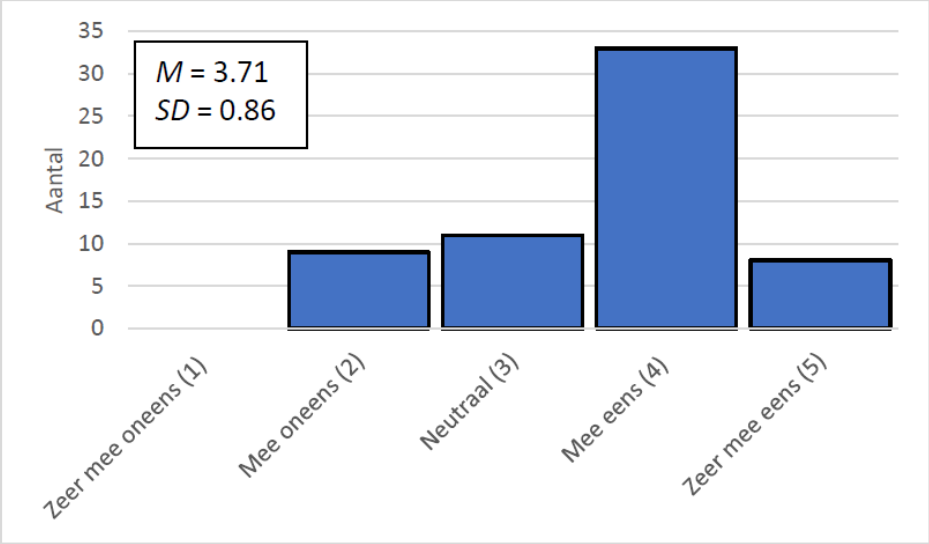
> Het staat de aandeelhouders vrij vragen te stellen in de AV.

Of:

> Blijkt uit rapportages van Eumedion en VEB.

Stelling: Het introduceren voor alle gecontroleerde entiteiten van een verplichting voor het bestuur en/of de raad van commissarissen om in de aandeelhoudersvergadering en in de toelichting op de AV-agenda toe te lichten hoe de selectie en beoordeling van het functioneren van de controlerend accountant heeft plaatsgevonden, draagt aan goede informatieverschaffing bij.

Het grootste gedeelte van de respondenten (67%) is het met deze stelling eens (54%) of zelfs zeer mee eens (13%). Een minderheid (15%) is het er niet mee eens, of antwoordt neutraal (18%).



Een respondent verwoordt het als volgt:

> Het dwingt betrokkenen na te denken en expliciet te maken wat men precies verwacht van de accountant en te evalueren of dat is waargemaakt. Als de verwachtingen aan de voorkant niet realistisch zijn, kan dat meteen geadresseerd worden, in plaats van dat dat pas aan de oppervlakte komt nadat achteraf een fout wordt ontdekt.

Een ander meldt:

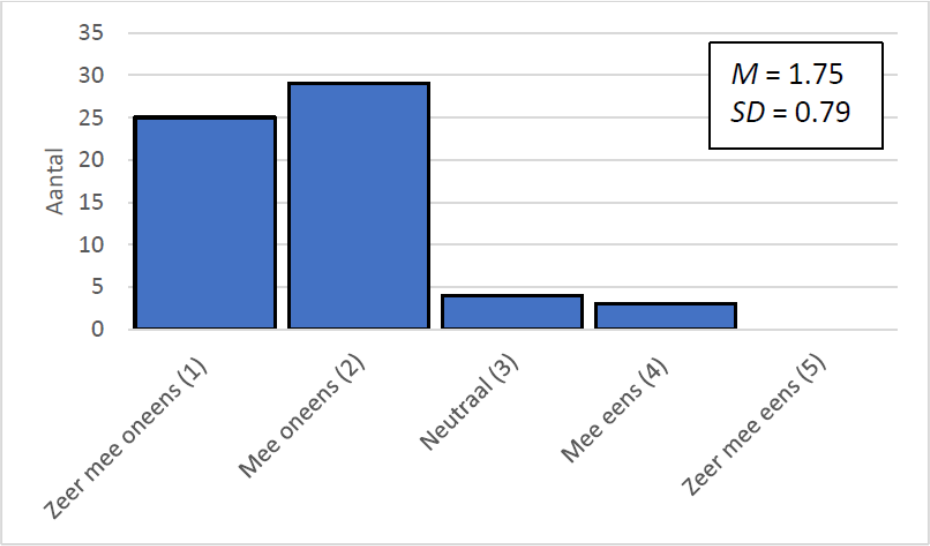
> Uiteindelijk wordt de accountant benoemd door de AV, dus hebben zij ook recht op informatie met betrekking tot de selectie.

De paar respondenten die het niet eens waren met deze stelling wijzen op het gevaar dat een lastige accountant een onvoldoende beoordeling zal krijgen en vervangen zal worden. Twee andere respondenten in de oneens-categorie wijzen op het risico van een '*boilerplate*'

(een korte tekst die zonder veel aanpassingen kan worden hergebruikt). Een overgrote meerderheid wijst echter op de voordelen van transparantie en het belang van een goede informatieverschaffing. Deze stelling wordt dus onderschreven door de overgrote meerderheid van de respondenten.

Stelling: Zowel de conceptversie als de definitieve versie van de *management letter* van de controlerend accountant aan het bestuur van de gecontroleerde entiteit moet gedeeld worden met de aandeelhouders.

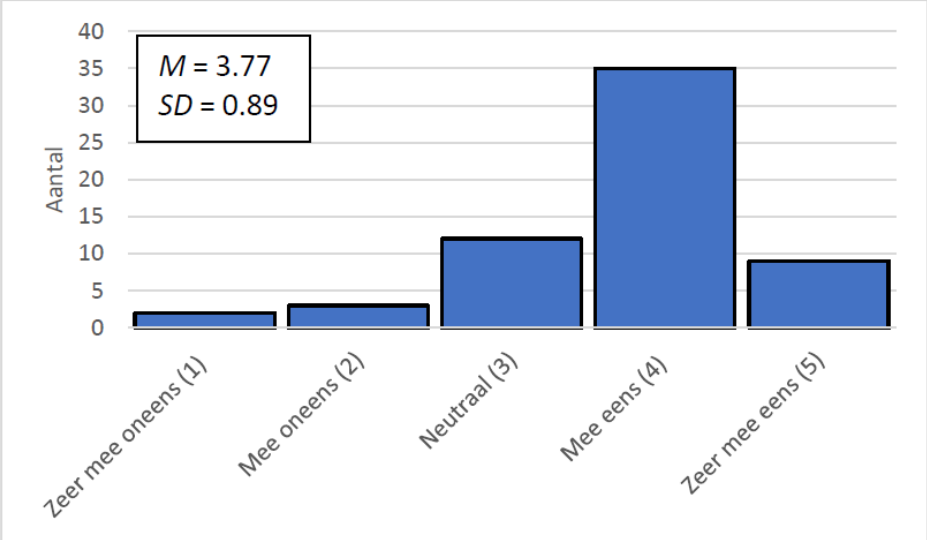
Het merendeel (88%) is het (zeer) oneens met deze stelling.



Respondenten verklaren hun antwoord met de opmerking dat aandeelhouders deze documenten niet geheel in de context kunnen plaatsen, dat een conceptversie delen zelfs theoretisch ongewenst is, of dat een conceptversie verbeterperspectief in zich draagt dat eerst opgevolgd zou moeten worden.

Stelling: Het geven van de mogelijkheid aan aandeelhouders om al enige tijd vóór de algemene vergadering ten behoeve van het goede verloop van de algemene vergadering aan het bestuur en de raad van commissarissen vragen te stellen over de werkzaamheden, de bevindingen, het functioneren en de controleverklaring van de controlerend accountant leidt tot verbetering van de communicatie hierover.

Met deze stelling zijn de meeste respondenten het eens (57%) of zelfs zeer eens (15%). Een deel antwoordt neutraal (20%).



Respondenten die het eens zijn met deze stelling lichten het antwoord toe met teksten zoals:

> Vragen vooraf gesteld kunnen beter voorbereid worden beantwoord en daarmee is de kwaliteit van de antwoorden beter.

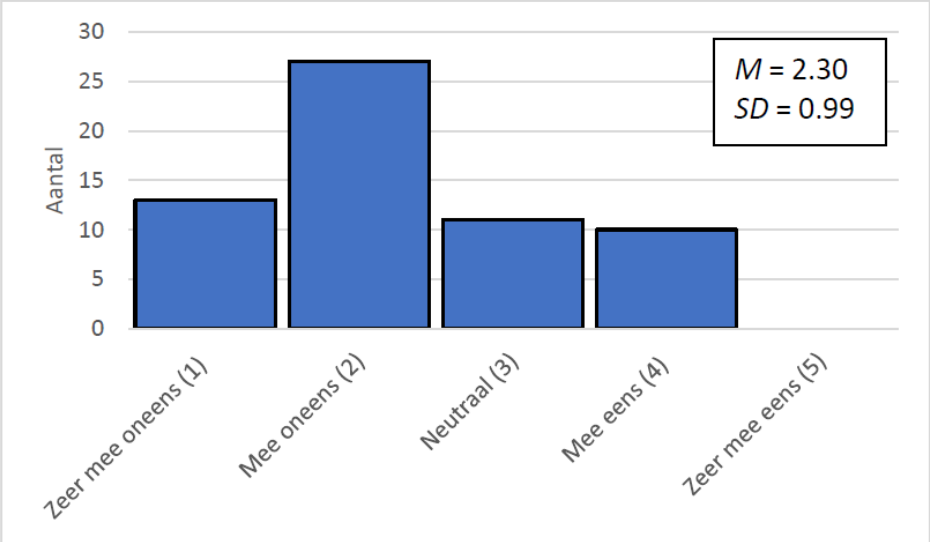
En:

> Dan is ook duidelijk welke vragen en dilemma's aanwezig zijn bij de aandeelhouders en dit leidt ertoe dat er correct kan worden voorbereid.

Het grootste gedeelte van de respondenten (72%) onderschrijft aldus de stelling dat aandeelhouders de mogelijkheid moet worden geboden om al enige tijd vóór de AV ten behoeve van het goede verloop ervan aan het bestuur en de RvC vragen te stellen over de werkzaamheden, de bevindingen, het functioneren en de controleverklaring van de controlerend accountant.

Stelling: Aandeelhouders moeten (in aanwezigheid van een lid van de auditcommissie) kunnen spreken met de interne auditor en/of de groepscontroller.

Op deze stelling antwoordt een meerderheid (zeer) mee oneens (66%). Slechts 16% is het met deze stelling eens en 18% antwoordt neutraal.



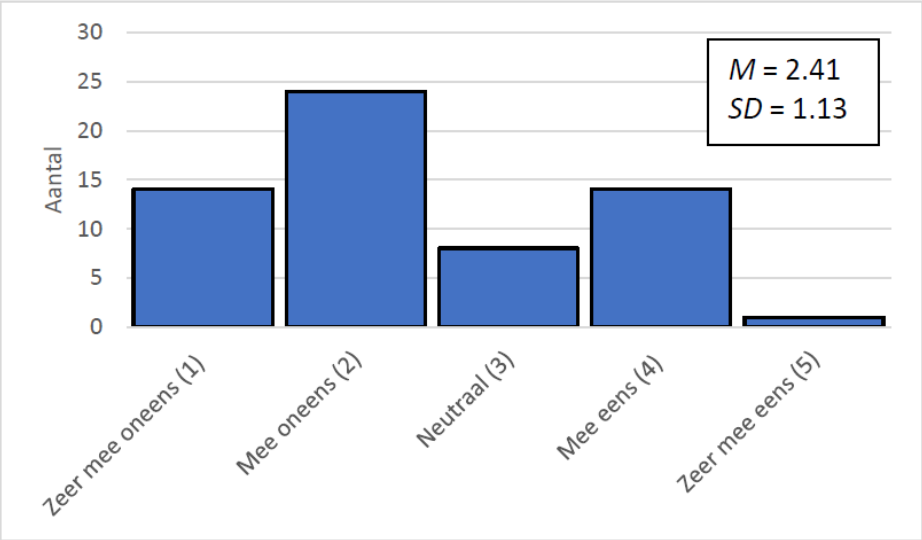
Bij de toelichting lezen we dat respondenten aangeven dat de interne auditfunctie ook echt intern moet blijven en dat het gesprek met de interne auditor en/of de groepscontroller via het bestuur en de RvC dient te verlopen. Een respondent verwoordt het als volgt:

> Auditcommissie en bestuurders zijn de partijen die de onderneming extern vertegenwoordigen. Interne auditor en groepscontroller niet. Want waar ligt dan de grens? Gaan aandeelhouders dan ook spreken met de administratief medewerker om te vragen of facturen wel netjes zijn ingevoerd en met de magazijnbediende om te vragen of producten wel netjes zijn uitgeleverd? Voor die vragen zijn bestuurders verantwoordelijk en de auditcommissie is aanspreekbaar op de kwaliteit van de controle daarop.

Het merendeel van de respondenten onderschrijft derhalve niet dat aandeelhouders met de interne auditor en/of de groepscontroller moeten kunnen spreken.

Stelling: Aandeelhouders moeten buiten de aandeelhoudersvergadering in gesprek kunnen met de controlerend accountant in aanwezigheid van een lid van de auditcommissie.

De antwoorden op deze stelling laten zien dat een meerderheid van 62% van de respondenten deze stelling niet steunt. Slechts 25% is het (zeer) eens met deze stelling.



In de toelichting is te zien waarom respondenten deze stelling verwerpen. Zij wijzen erop dat de RvB en RvC bij dit gesprek aanwezig zouden moeten zijn, dat dit gesprek in de AV moet plaatsvinden, of dat dit geen '*level playing field* met andere stakeholders' biedt. Ook geven zij aan dat er koersgevoelige informatie gedeeld zou kunnen worden. Een andere respondent schrijft:

> Ondermijnt het gezag en de verantwoordelijkheid van de *Audit Committee*.

Een andere respondent stelt:

> De AV is hier een prima event voor; met wettelijk kader.
> Anders wildgroei, en ook indekkende gesprekken in het kader van geheimhoudingplicht.

Respondenten die het wel eens zijn met deze stelling wijzen op het belang van een mogelijk beter besluitvormingsproces. Het merendeel van de respondenten is het echter niet eens met de stelling dat aandeelhouders buiten de AV om in gesprek moeten kunnen gaan met de controlerend accountant (in aanwezigheid van een lid van de auditcommissie).

Samenvatting
Samenvattend blijkt uit de survey dat bijna de helft van de respondenten het eens is met de stelling dat aandeelhouders beter zicht moeten krijgen op de inhoud van de werkzaamheden en/of de bevindingen van de controlerend accountant (bijv. de reikwijdte en de hoofdpunten van het auditplan en belangrijke materiële aanpassingen daarvan). Respondenten zijn het voor een groot deel (39%) oneens met de stelling dat er een proces moet worden opgezet waarin de aandeelhouders, voorafgaand aan de accountantscontrole, de gelegenheid krijgen om inspraak te hebben op onderwerpen die het zwaartepunt van de controle zullen vormen. Slechts 25% onderschrijft deze stelling. Veel respondenten vinden het, vanwege weinig ervaring of te weinig kennis, lastig om hun mening te geven over de stelling dat de bestaande bevoegdheden om de controlerend accountant te bevragen tijdens de AV voldoen aan de wensen van de aandeelhouders. Respondenten die aangeven het eens te zijn met deze stelling schrijven toelichtingen in de zin dat het de aandeelhouders vrijstaat om vragen te stellen in de AV. Respondenten zijn het merendeels eens met de stelling dat het bestuur en/of de RvC van gecontroleerde entiteiten verplicht moeten worden om in de AV en in de toelichting op de AV-agenda toe te lichten hoe de selectie en beoordeling van het functioneren van de controlerend accountant hebben plaatsgevonden. Respondenten zijn het in meerderheid (zeer) oneens met de stelling dat aandeelhouders (in aanwezigheid van een lid van de auditcommissie) moeten kunnen spreken met de interne auditor en/of de groepscontroller. Respondenten zijn het ook oneens met de stelling dat aandeelhouders buiten de AV om in gesprek moeten kunnen met de controlerend accountant in aanwezigheid van een lid van de auditcommissie.

5.6 De voorgestelde interventies

In dit hoofdstuk zijn wij ingegaan op de communicatie tussen de aandeelhouders van gecontroleerde entiteiten en de ondernemingsleiding en/of accountant. Zoals in paragraaf 5.4 is geconcludeerd, is hier verbetering mogelijk, hetgeen ook in de interviews is bevestigd. In deze paragraaf doen wij daartoe enkele voorstellen.

Communicatie-interventie 1
De eerste voorgestelde interventie ziet op verbetering van de *informatie* aan de stakeholders, en luidt:

Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) in de oproeping voor een AV en tijdens de AV een toelichting op de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant.

Communicatie-interventie 2
De tweede voorgestelde interventie ziet op de verbetering van de *participatie* door de stakeholders, en luidt:

Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) aan de aandeelhouders of leden in de periode vanaf de bijeenroeping van een AV tot de AV de mogelijkheid vragen te stellen aan het bestuur en de RvC over de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant. Beantwoording door het bestuur en de RvC van die vragen vindt plaats tijdens de AV.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de verbetering van de communicatie met de stakeholders (aandeelhouders en leden) rond het toezicht op en het functioneren van de externe accountant. Het gaat daarbij mede om het versterken van de dialoog tussen de raad van bestuur, RvC en aandeelhouders en leden (derde deelvraag). De eerste voorgestelde interventie gaat over verbetering van de communicatie door het verschaffen van meer *informatie* aan de stakeholders. De tweede voorgestelde interventie gaat over verbetering van de communicatie door het bevorderen van de *participatie* door de stakeholders. Beide interventies hebben dus betrekking op entiteiten die aandeelhouders hebben of leden.

Beide interventies introduceren iets nieuws: interventie 1 introduceert extra informatie bij de oproeping voor de AV, en interventie 2 introduceert de mogelijkheid om tijdens de aanloop naar de AV vragen te stellen die tijdens de AV zullen worden beantwoord. De RvC geeft daartoe de gelegenheid of bij gebreke van een RvC het bestuur. De AV is bevoegd tot het verlenen van de controleopdracht aan de externe accountant en de AV is bevoegd tot het vaststellen van de jaarrekening. Daarnaast kunnen de aandeelhouders of leden tijdens de AV vragen stellen aan het bestuur en de RvC. Daarna is het aan het bestuur en de RvC om al dan niet diepgaand op die vragen in te gaan. De beide interventies leiden er voorts toe dat thema's als selectie van, opdrachtverlening aan, werkzaamheden, functioneren en bevindingen van de controlerend accountant een noodzakelijk bespreekpunt worden tijdens de AV. Dit verstevigt de communicatie met de stakeholders over het toezicht

op en het functioneren van de externe accountant. Zo kunnen er vragen worden gesteld over de controleopdracht of het auditplan.

In het Brydon-rapport is onder meer opgenomen:

> '2.5.2 I recommend that: A process be established in which the company's shareholders are given a formal opportunity to propose any matters they wish to be covered in the audit.
>
> 2.5.3 Audit Committees would retain their decision-making rights but would be obliged to explain their reasons if they rejected such requests. This process should be informed by the earlier publication of the company's statement of principal risks and uncertainties so that shareholders' suggestions for the audit plan are based on an up-to-date understanding of the key risks facing the busines.'[41]

Interventie 2, in samenhang met interventie 1, heeft materieel hetzelfde effect.

Vooralsnog stellen wij voor de interventies 1 en 2 te beperken tot rechtspersonen die op grond van een voor hen geldende wettelijke verplichting opdracht verlenen tot onderzoek van de jaarrekening. Een eventuele uitbreiding tot rechtspersonen die vrijwillig overgaan tot het verlenen van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening zou op een later moment kunnen worden overwogen. De interventies sluiten niet uit dat een rechtspersoon verdergaande stappen neemt door bijvoorbeeld een discussieforum voor en/of met de aandeelhouders of leden te organiseren en via dat platform al vragen te beantwoorden. Als op een gegeven moment zou blijken dat deze maatregelen onvoldoende effect hebben, zou een verdergaande maatregel kunnen zijn dat aan de AV een adviserende stem toekomt over het verslag van de auditcommissie (of RvC als er geen auditcommissie is).

Beide interventies zouden een wettelijke basis dienen te hebben, bijvoorbeeld in Boek 2 BW na art. 2:293 BW, dat de opdrachtverlening tot onderzoek van de jaarrekening regelt. De interventies sluiten aan bij het rapport van de Commissie toekomst accountancysector:

> '381. De commissie heeft vastgesteld dat de communicatie tussen accountant en andere stakeholders bij de onderneming, in het bijzonder de aandeelhouders, in de loop van de tijd is toegenomen. Zo is de accountant aanwezig bij de

41 Brydon 2019.

> AV van aandeelhouders en kan deze over zijn verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening worden bevraagd door de AV. Ook is meer aandacht gekomen voor de verantwoording door de onderneming over de wijze waarop de accountant is aangezocht en de werkzaamheden die de accountant in het kader van de controle heeft verricht. De commissie meent dat deze communicatie tussen stakeholders en accountant *en tussen onderneming en* stakeholders *over de accountant gestimuleerd moet worden*.' (cursivering toegevoegd)

In algemene zin kan worden geconstateerd dat hoewel aandeelhouders informatie kunnen vragen aan de vennootschap tijdens de AV, deze vergadering niet altijd te zien is als een efficiënt overleggremium. Niet alle aandeelhouders zijn aanwezig bij de (fysieke) vergadering, bovendien kan het bereiken van onderlinge overeenstemming langer vergen dan de enkele uren die een vergadering gemiddeld duurt. Om de communicatie met en tussen aandeelhouders te bevorderen kan de instelling van een forum daarom een stimulans zijn.[42] In Frankrijk gebruiken veel beursgenoteerde ondernemingen clubs van aandeelhouders om met hun aandeelhouders te communiceren en informatie te verstrekken (*club des actionnaires*).[43] Deze clubs zijn volgens de Franse wet niet verplicht, maar zijn ontstaan als initiatief van Franse beursgenoteerde vennootschappen. In Duitsland bestaat een wettelijk geregeld aandeelhoudersforum, dat voor aandeelhouders beschikbaar is via de Federale Staatscourant.[44] Aldus kunnen aandeelhouders (of aandeelhoudersverenigingen) andere aandeelhouders uitnodigen op dit aandeelhoudersforum om gezamenlijk of bij volmacht op te treden in het kader van het indienen van een motie of verzoek, bijvoorbeeld over de scope van de audit.

Voor beide voorgestelde interventies geldt dat zij dusdanig moeten worden vormgegeven dat zij zowel betrekking hebben op entiteiten waarvoor de verplichting tot het verlenen van een opdracht tot accountantscontrole voortvloeit uit Boek 2 BW als op entiteiten waarvoor de verplichting tot het verlenen van een opdracht tot accountantscontrole voortvloeit uit sectorale wetgeving. Deze interventies hebben dus in principe geen gevolgen voor micro-entiteiten en kleine entiteiten, en entiteiten die op grond van art. 2:403 BW van die verplichting zijn vrijgesteld. De voorgestelde interventies hebben voor deze entiteiten ook geen gevolgen als zij vrijwillig overgaan tot het verlenen van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant.

42 Lafarre, p. 253.
43 Lafarre, p. 253.
44 Zie § 127a AktG.

Het doel van beide voorgestelde interventie is de dialoog tussen de stakeholders en het bestuur en de RvC te verbeteren. Doordat stakeholders informatie krijgen (eerste interventie), en doordat zij van tevoren vragen kunnen stellen (tweede interventie), zal de discussie tijdens de AV indringender kunnen worden. Dit is een voordeel van deze beide interventies. Een nadeel van deze interventies is dat zij kunnen leiden tot een lastenverzwaring voor de betrokken rechtspersonen. Dat nadeel kan worden beperkt door alleen grote rechtspersonen onder de reikwijdte van de interventies te laten vallen. De gekozen formulering is dan dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, *niet* hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW. Rechtspersonen die *niet* aan die vereisten voldoen doordat zij de daar gestelde getalsmatige criteria overschrijden, zijn grote rechtspersonen. Voor andere gecontroleerde entiteiten kan dan bij de evaluatie na enkele jaren worden bekeken of (een deel van) deze entiteiten (alsnog) onder deze regeling dienen te vallen.

Afsluitend, tijdens een van de interviews merkte een voorzitter van een auditcommissie in dit verband op:

> 'De effectiviteit en efficiency van de digitale AV is goed bevallen. Vooraf vragen inleveren dat gebeurde in mijn ervaring al door sommige belangenorganisaties. Grootste verschil was de beperking in mogelijkheid tot het stellen van vervolgvragen. Een stukje interactieve discussie heeft toch toegevoegde waarde. Dat is nu weggevallen in de volledig digitale structuur. Ik ben er geen voorstander van om het standaard te maken, wel voorstander om de aandeelhouder op te roepen om zoveel mogelijk vooraf vragen in te leveren. Je krijgt dan ook betere antwoorden.'

5.7 Samenvatting

De interventies staan kort samengevat in de onderstaande tabel.

COMMUNICATIE-INTERVENTIES
INTERVENTIE 1: TOELICHTING OP SELECTIE, OPDRACHTVERLENING, WERKZAAMHEDEN, FUNCTIONEREN EN BEVINDINGEN CONTROLEREND ACCOUNT VOORAFGAAND AAN EN TIJDENS AV Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) in de oproeping voor een AV en tijdens de AV een toelichting op de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant. Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW.
INTERVENTIE 2: GELEGENHEID VOOR AANDEELHOUDERS EN LEDEN AV TOT HET STELLEN VAN VRAGEN OVER SELECTIE, OPDRACHTVERLENING, WERKZAAMHEDEN, FUNCTIONEREN EN BEVINDINGEN VAN DE CONTROLEREND ACCOUNTANT Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) aan de aandeelhouders of leden in de periode vanaf de bijeenroeping van een AV tot de AV de mogelijkheid vragen te stellen aan het bestuur en de RvC over de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant. Beantwoording door het bestuur en de RvC van die vragen vindt plaats tijdens de AV. Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 397 leden 1 en 2 BW.

Deel III
CONCLUSIE EN INTERVENTIES

6 De voorgestelde interventies

Centraal in dit onderzoek staan de volgende twee onderzoeksvragen:
1. Hoe kan de verantwoordelijkheid van de gecontroleerde entiteit voor de opzet en de werking van de processen van governance, risicomanagement en beheersing in het kader van de jaarverslaggeving en de accountantscontrole gestimuleerd worden? en;
2. Hoe kan de communicatie tussen de gecontroleerde entiteit en haar stakeholders (aandeelhouders en leden) over de wijze waarop de opdrachtverlening aan en het toezicht op het functioneren van de externe accountant heeft plaatsgevonden, worden verbeterd?

De deelvragen die daarbij beantwoord dienen te worden zijn:
1. Welke behoeften bestaan bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole?
2. Welke interventies zijn er om opzet en de werking van de risicobeheersings- en controlesystemen te verhogen bij entiteiten?
3. Welke interventies zijn er om de dialoog tussen de raad van bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouders te versterken voor zover het om de aansturing van een accountant gaat?
4. Wat zijn de voor- en nadelen van elk van deze interventies?
5. Welke interventie of interventies zouden alleen of gezamenlijk het grootste effect hebben op de doeltreffendheid van de accountantscontrole?

Het onderliggende onderzoeksrapport geeft antwoord op deze twee onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen. In hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn daartoe verschillende interventies voorgesteld die betrekking hebben op de governance, risicobeheersings- en controlesystemen en communicatie. In die hoofdstukken zijn daarmee ook de deelvragen 1, 2 en 3 beantwoord. Ook zijn daar ter beantwoording van deelvraag 4 de voor- en nadelen van elk van deze interventies benoemd. Deelvraag 5 wordt aan het eind van dit hoofdstuk beantwoord.

In dit rapport zijn de volgende interventies genoemd:

Risicobeheersings- en controlesysteem interventie 1
Er is aanleiding om over te gaan tot invoering van een Nederlandse Verklaring omtrent Risicobeheersing (VOR). Deze zou wettelijk verankerd kunnen worden in Boek 2 BW. In een dergelijke verklaring legt het management verantwoording af over de kwaliteit van

bepaalde systemen zoals de beheersing van operationele en administratieve processen en het naleven van de relevante regelgeving. Door het opstellen van een VOR wordt het bestuur genoodzaakt verantwoording af te leggen over het beheersen van bedrijfsprocessen waarmee onzekerheden worden gemanaged en afwijkingen worden opgemerkt.[1] Het wettelijk verplicht stellen van deze verklaring heeft onder meer de volgende voordelen:

– Het zorgt voor beter zicht op processen en daarmee een effectiever bedrijfsvoering.
– Het zorgt voor vergelijkbaarheid tussen bedrijven, mits een duidelijk normenkader voorhanden is.
– Het zorgt voor transparantie en inzicht voor stakeholders.
– Het zorgt voor meer vertrouwen ten aanzien van verantwoording en bedrijfsvoering, en daarmee meer vertrouwen binnen de sector.

Daartegenover staan enkele nadelen die naar voren kwamen in de interviews en de survey: het risico van 'schijnveiligheid', de kosten en een risico op een '*ticking-the-box*'-sfeer. Er lijkt zich in de praktijk echter al een vorm van een dergelijke verklaring te ontwikkelen. Een wettelijke regeling codificeert dit, zorgt voor meer uniformiteit en zou ook de ondernemingen die (nog) geen (klassieke) *in control* verklaring publiceren, ertoe kunnen aanzetten om hier (in ieder geval meer zichtbaar) werk van te maken. Bovendien past een dergelijke ontwikkeling in het onderkennen van het publieke belang van deze ondernemingen. In de interviews gaven respondenten verschillende antwoorden op de vraag welke elementen zij terug zouden willen zien in een dergelijke verklaring. Veel respondenten achtten het relevant om een breder perspectief te hanteren dan alleen de financiële verslaggevingsrisico's. Zij gaven aan dat ook naar operationele en compliancerisico's gekeken kan worden. Onze aanbeveling zou zijn dat het bestuur dient te verklaren in het bestuursverslag of en in hoeverre de entiteit beschikt over *effectieve* en *adequate* risicobeheersings- en controlesystemen van deze risico's, weergegeven in een VOR. Respondenten zijn begrijpelijkerwijs het minst enthousiast over het mede in de VOR betrekken van strategische risico's. Strategische risico's zijn meer extern gericht, terwijl de overige risico's meer betrekking hebben op interne processen. Dat onttrekt zich dan ook aan de directe waarneming. Naar onze mening zou de verklaring zich dan ook (nog) niet tot strategische risico's dienen uit te strekken.

Deze verklaring kan worden verstrekt i) als specifiek onderdeel van of als bijlage bij het bestuursverslag, of ii) langs elektronische weg waardoor de verklaring rechtstreeks en permanent toegankelijk is, mits de gecontroleerde entiteit in het bestuursverslag vermeldt waar de verklaring voor het publiek elektronisch beschikbaar is.

1 Hierover in het algemeen: Flamholtz, *European Management Journal* 1996 (14) (06).

Respondenten gaven aan dat een ondergrens geformuleerd dient te worden waaronder geen *in control* verplichting bestaat en voorts dat een dergelijke regeling in elk geval voor beursvennootschappen zou moeten gelden. Wij menen dat de grens kan worden gelegd bij de grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW.

Wij bevelen voorts aan om een normenkader over de invoering van een VOR op te stellen. Er dient een commissie te worden aangesteld om dit normenkader nader in te vullen. Deze commissie zou een vertegenwoordiging kunnen behelzen van de verschillende betrokken stakeholders. De accountant kan over de VOR een beoordelingsverklaring (NV COS 3000) afgeven, daartoe dient eveneens een normenkader te worden ontwikkeld en te worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een aparte controlestandaard van de NBA.

Ten slotte bevelen wij aan om voor de invoering van een Verklaring omtrent Risicobeheersing een overgangsregeling van twee jaar aan te houden.

Governance-interventie 1
In zijn algemeenheid voldoet het huidige governanceraamwerk volgens de geïnterviewden (zie par. 3.6) en bestaan er geen bijzondere behoeften bij entiteiten ten aanzien van het ontwerp van de governance in relatie tot de jaarverslaggeving en de accountantscontrole. Wel zijn er enkele kleine aandachtspunten die hierna aan bod komen.

Allereerst wordt aanbevolen dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie rechtstreeks rapporteert aan de CEO.

Deze voorgestelde interventie onderstreept de belangrijke rol van de interne auditfunctie van een beursgenoteerde vennootschap door de interne auditfunctie een direct aanspreekpunt te geven op het hoogste uitvoerende niveau binnen de vennootschap. De interventie sluit aan bij de in de meeste gevallen gehanteerde praktijk (vergelijk de interviews), en legt die praktijk vast.

Governance-interventie 2
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de interne auditfunctie signalen van (vermoedens van) materiële misstanden en onregelmatigheden binnen de vennootschap en de met haar verbonden onderneming ook onverwijld deelt met de voorzitter van de auditcommissie.

Deze voorgestelde interventie waarborgt dat de auditcommissie (en daarmee de RvC of de niet uitvoerend bestuurders) onmiddellijk op de hoogte worden gesteld van dergelijke omstandigheden en daarop waar nodig kunnen reageren.

Governance-interventie 3
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat indien de interne auditfunctie en de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie niet zijn gescheiden maar (deels) in één functie samenvallen waardoor de interne auditfunctie tevens taken van de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie uitoefent, de auditcommissie jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en *assurance* laat geven dat risico's correct worden geëvalueerd en/of de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

Deze interventie benadrukt het belang van de wenselijkheid van een scheiding tussen de interne auditfunctie (de derde *line of defense*) en de risicomanagementfunctie en/of de compliancefunctie (de tweede *line of defense*) door ingeval van een samenval van die functies te waarborgen dat de auditcommissie jaarlijks een externe deskundige het oordeel over de kwaliteit van risicomanagementprocessen laat uitvoeren en assurance laat geven dat risico's correct worden geëvalueerd en/of de complianceprocessen correct zijn uitgevoerd.

Governance-interventie 4
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat het werkplan van de interne auditfunctie in overleg met de auditcommissie wordt opgesteld.

Deze interventie ziet op het werkplan van de interne auditfunctie. Op grond van *best practice* bepaling 1.3.3 van de code stelt de interne auditfunctie een werkplan op en betrekt hierbij het bestuur, de auditcommissie en de externe accountant. Het werkplan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het bestuur en vervolgens aan de RvC. In dit werkplan wordt aandacht besteed aan de interactie met de externe accountant. Gelet op de (wenselijke) nauwe samenwerking met de auditcommissie lijkt het aanbevelenswaardig om vast te leggen in de code dat het werkplan in overleg met de auditcommissie wordt opgesteld.

Governance-interventie 5
Aanbevolen wordt dat in de volgende versie van de NCGC wordt opgenomen dat de auditcommissie jaarlijks de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt of door een onafhankelijke derde partij laat beoordelen, en dat de auditcommissie daartoe van de interne auditfunctie een verslag verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie.

Best practice 1.3.2 bepaalt dat het bestuur jaarlijks beoordeelt hoe de interne auditfunctie de taak uitvoert. Daar wordt ook opgemerkt dat het bestuur het oordeel van de auditcommissie hierbij betrekt. Om het oordeel van de auditcommissie meer gewicht te geven, lijkt het aanbevelenswaardig, in navolging van de regeling in het Verenigd Koninkrijk,[2] om in de code te bepalen dat bij de jaarlijkse beoordeling van de interne auditfunctie de auditcommissie de werkzaamheden en de effectiviteit van de interne auditfunctie beoordeelt en dat de auditcommissie daartoe een verslag van de interne auditfunctie verkrijgt over het werk dat verricht is door de interne auditfunctie. Ook zou vastgelegd kunnen worden, opnieuw in navolging van de regeling in het Verenigd Koninkrijk, dat de auditcommissie de effectiviteit en het proces van de interne auditfunctie kan laten beoordelen door een onafhankelijke derde partij.[3]

Governance-interventie 6
Aanbevolen wordt dat de in aanmerking komende schragende partijen een corporate governance code doen opstellen die, zoals de NCGC dat doet voor beursgenoteerde vennootschappen, principes en *best practice* bepalingen formuleert voor bepaalde gecontroleerde entiteiten die niet beursgenoteerd zijn.

De meeste niet beursgenoteerde gecontroleerde entiteiten kennen geen auditcommissie en ook geen interne auditfunctie. Ook een RvC of een raad van toezicht of een raad van advies is er niet altijd. In dat geval zal het voor de aspecten die samenhangen met de beide hoofdvragen van dit onderzoek vooral neerkomen op de vraag naar de professionaliteit van het bestuur. Is er wel een RvC, een raad van toezicht of een raad van advies of zijn er andere organen en/of commissies, dan heeft het toegevoegde waarde om deze gecontroleerde entiteiten ook te voorzien van nadere *guidance* die de betrokken interne functionarissen helpt om hun rol en functioneren op effectieve en goede wijze in te vullen.

Gedrag & cultuur-interventie 1
De verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur dient nadrukkelijk bij het bestuur te liggen en niet (uitsluitend) bij de personeelsafdeling. De misvatting bestaat dat cultuurverandering grotendeels de rol van de personeelsafdeling zou zijn. De bedrijfscultuur zou echter op de bestuursagenda moeten staan. Ook in de survey wordt hiernaar gevraagd en de respondenten geven aan het eens te zijn met de stelling dat de verantwoordelijkheid voor de organisatiecultuur nadrukkelijk bij het bestuur hoort te liggen. Geïnterviewden geven ook aan dat cultuur een verantwoordelijkheid is van het bestuur.

2 Financial Reporting Council (FRC), *Guidance on Audit Committees* (april 2016), punt 54, p. 9.
3 Financial Reporting Council (FRC), *Guidance on Audit Committees* (april 2016), punt 55, p. 9.

Gezien het feit dat deze aanbeveling wordt beschreven in de literatuur en zowel terugkomt in de interviews als in de survey, raden wij aan deze aanbeveling op te nemen in de NCGC.

Gedrag & cultuur-interventie 2
De tweede aanbeveling betreft de evaluatie en rapportage van keten en gedrag & cultuur en bestaat uit drie deelaanbevelingen:

2a. Zelfevaluatie verantwoordelijken in de keten
Aanbevolen wordt dat de verantwoordelijken in de keten jaarlijks of tweejaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren over de onderlinge samenwerking, afstemming en cultuur onder begeleiding van een externe deskundige met kennis op het terrein van gedrag & cultuur. Wij adviseren deze aanbeveling op te nemen in de NCGC.

2b. Voorbeeldgedrag/toon aan de top meten en evalueren
Aanbevolen wordt dat de interne auditfunctie de toon aan de top in de organisatie evalueert en beoordeelt of dat laat doen door nadrukkelijk aandacht te besteden aan factoren zoals integriteit, diversiteit, bespreekbaarheid en andere toon aan de top bepalende factoren zoals interne tegenspraak.

De toon aan de top en het voorbeeldgedrag is een cruciale factor. De literatuur over dit onderwerp is uitputtend. Het nadeel dat de toon aan de top lastig te meten zou zijn, is door onderzoek weerlegd.[4] Deze aanbeveling zou opgenomen moeten worden in de NCGC.

2c. Aandacht voor gedrag & cultuur in het bestuursverslag en verslag RvC
Aanbevolen wordt dat het bestuur en RvC in het bestuursverslag respectievelijk het verslag van de RvC nadrukkelijk aandacht besteden aan gedrag & cultuur.

Deze aanbeveling gaat over de aandacht voor gedrag & cultuur in het bestuursverslag en het verslag van de RvC: wat doet de organisatie om hier invulling aan te geven? Uit de literatuur is duidelijk geworden dat aandacht voor gedrag & cultuur van belang is. Respondenten geven aan het eens te zijn met de stelling dat 'een grondige en onderbouwde analyse van de stand van zaken over de organisatiecultuur en ontwikkelingspunten hierover een verplicht onderdeel moet zijn van het bestuursverslag'. Het niet eens zijn met de stelling door een aantal respondenten wordt volgens de toelichtingen die zij hebben geschreven meer bepaald door de moeilijkheidsgraad van het concept en de meting en

4 Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01).

niet zozeer door het belang ervan. Deze aanbeveling zou opgenomen moeten worden in NCGC.

Gedrag & cultuur-interventie 3
De IIA heeft geadviseerd om te zorgen voor gedragskundige expertise in de RvC. In de interviews is het onderwerp over geëquipeerde auditcommissieleden meerdere keren teruggekomen. In de survey laten respondenten een divers antwoord zien op de stelling 'In de auditcommissie dient tenminste één lid specialist te zijn op het gebied van gedrag & cultuur'. De toelichtingen bij de responses analyserend, is de voorzichtige conclusie dat de meeste respondenten graag zien dat er tenminste één specialist is op het gebied van gedrag & cultuur, maar dat de plaats waar deze specialist zich bevindt (auditcommissie of RvC) niet duidelijk is, hierbij rekening houdend met de wenselijkheid van diverse noodzakelijke specialismen (ook afhankelijk van het type organisatie).

Al met al kan worden gesteld dat een expert in de RvC, of meer specifiek in de auditcommissie, van toegevoegde waarde zal zijn. Deze aanbeveling zou opgenomen moeten worden in de NCGC.

Gedrag & cultuur-interventie 4
Volgens de wet zijn vennootschappen met meer dan vijftig werknemers verplicht een klokkenluidersregeling op te stellen. Niet geregeld is echter de 'SEC-*whistleblower*-regeling': een beloning voor een melding die leidt tot succesvolle handhavingsmaatregelen met geldelijke sancties. Een soortgelijke regeling zou in Nederland kunnen worden geïnitieerd, waardoor potentiële klokkenluiders na een mogelijke melding niet gehinderd zullen worden door financiële tegenslagen. Vanuit de literatuur is duidelijk geworden dat de meeste fraude aan het licht komt door klokkenluiders. Dit signaal kwam ook uit de interviews. De bescherming van klokkenluiders laat echter te wensen over. Concluderend kan op basis van de survey worden gesteld dat respondenten een zekere beloning – die recht doet aan de financiële schade en negatieve consequenties – terecht vinden. Ook uit de interviews komt naar boven dat 'het inkomenstechnisch beschermen van klokkenluiders' van belang is.

Een verdere uitbreiding van de reeds bestaande klokkenluidersregeling zou derhalve een mogelijke interventie kunnen zijn. Wij vinden dit een interessante gedachte die een nuttige bijdrage kan leveren aan onder meer de bestrijding van fraude. Het roept ondertussen ook allerlei vragen op. Past zo'n beloning wel in de Nederlandse context? Wanneer zou deze aan de orde kunnen zijn en heeft ze inderdaad toegevoegde waarde? Waar moet gemeld worden en wie controleert de melding? Wie betaalt dit en wie is draagplichtig? Wij bevelen aan hier vervolgonderzoek naar te laten verrichten.

Gedrag & cultuur-interventie 5
Aanbevolen wordt dat het bestuur een verklaring moet afleggen dat de informatie die de entiteit verstrekt heeft aan de externe accountant volledig en correct is. Dit kan worden opgenomen in de NCGC.

Het bestuur draagt de verantwoordelijkheid over de volledigheid en correctheid van de afgegeven informatie van de gecontroleerde entiteit aan de controlerende accountant. Het publiekelijk verklaren dat het bestuur correcte en volledige informatie heeft gegeven en deze ondertekenen in een voor het publiek toegankelijk document, zou een morele herinnering voor het bestuur kunnen zijn om daadwerkelijk correcte en volledige informatie aan te leveren. Deze aanbeveling zou opgenomen kunnen worden in de NCGC.

Communicatie-interventie 1
Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) in de oproeping voor een AV en tijdens de AV een toelichting op de selectie van, de opdrachtverlening aan, en de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant.

Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 2:397 leden 1 en 2 BW.

Communicatie-interventie 2
Indien een rechtspersoon op grond van een voor hem geldende wettelijke verplichting opdracht verleent tot onderzoek van de jaarrekening, geeft de RvC (of anders het bestuur) aan de aandeelhouders of leden in de periode vanaf de bijeenroeping van een AV tot de AV de mogelijkheid vragen te stellen aan het bestuur en de RvC over de selectie van, de opdrachtverlening aan, de werkzaamheden, het functioneren en de bevindingen van de controlerend accountant. Beantwoording door het bestuur en de RvC van die vragen vindt plaats tijdens de AV.

Dit zou dienen te gelden voor grote rechtspersonen, dat wil zeggen dat de regeling geldt voor rechtspersonen die op twee opeenvolgende balansdata, zonder onderbreking nadien op twee opeenvolgende balansdata, niet hebben voldaan aan ten minste twee van de vereisten als bedoeld in art. 397 leden 1 en 2 BW.

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de verbetering van de communicatie met de stakeholders (aandeelhouders en leden) rond het toezicht op en het functioneren van de externe accountant. Het gaat daarbij mede om het versterken van 'de dialoog tussen de raad van bestuur, raad van commissarissen en aandeelhouders' (derde deelvraag). De eerste voorgestelde interventie gaat over verbetering van deze communicatie door het verschaffen van meer *informatie* aan de stakeholders. De tweede voorgestelde interventie gaat over verbetering van deze communicatie door het bevorderen van de *participatie* door de stakeholders. Beide interventies hebben dus betrekking op entiteiten die aandeelhouders hebben (een naamloze vennootschap en een besloten vennootschap) of leden hebben (een vereniging).

Beide interventies zouden een wettelijke basis moeten hebben, bijvoorbeeld in Boek 2 BW na art. 2:393 BW, dat de opdrachtverlening tot onderzoek van de jaarrekening regelt.

Voor beide voorgestelde interventies geldt dat zij dusdanig moeten worden vormgegeven dat zij zowel betrekking hebben op entiteiten waarvoor de verplichting tot het verlenen van een opdracht tot accountantscontrole voortvloeit uit Boek 2 BW als op entiteiten waarvoor de verplichting tot het verlenen van een opdracht tot accountantscontrole voortvloeit uit sectorale wetgeving. Deze interventies hebben dus in principe geen gevolgen voor micro-entiteiten en kleine entiteiten die uitgezonderd zijn van de verplichting tot het verlenen van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant, en entiteiten die op grond van art. 2:403 BW van die verplichting zijn vrijgesteld. De voorgestelde interventies hebben voor deze entiteiten ook geen gevolgen als zij vrijwillig overgaan tot het verlenen van een opdracht tot onderzoek van de jaarrekening aan een externe accountant.

Het doel van beide voorgestelde interventies is de dialoog tussen de stakeholders en het bestuur en de RvC te verbeteren. Doordat stakeholders (eerder) informatie krijgen (eerste interventie), en doordat zij tevoren vragen kunnen stellen (tweede interventie), zal de discussie tijdens de AV indringender kunnen worden. Dit is een voordeel van deze beide interventies. Een nadeel van deze interventies is dat zij kunnen leiden tot een lastenverzwaring voor de betrokken rechtspersonen. Dat nadeel kan worden beperkt door alleen grote rechtspersonen onder de reikwijdte van de interventies te laten vallen.

Ten slotte luidt *de vijfde deelvraag*: Welke interventie of interventies zouden alleen of gezamenlijk het grootste effect hebben op de doeltreffendheid van de accountantscontrole?

Deze vraag is bijzonder moeilijk te beantwoorden omdat sprake is van een keten van actoren, systemen en processen die elkaar kunnen versterken en afzwakken. De zwakste scha-

kel daarbinnen is bepalend voor het uiteindelijke effect. Er bestaat overlap tussen de invalshoeken waaruit de interventies voortkomen: een goed en evenwichtig ondernemingsbestuur hanteert systemen om risico's te onderkennen en te mitigeren, communiceert en treedt in een open dialoog met zijn stakeholders en draagt zorg voor een goede atmosfeer waarbinnen dit kan plaatsvinden. Het een kan niet zonder het ander.

Indien de voorkeur bestaat om het (fraude)risico te onderkennen en te beheersen, een niet onbelangrijk doel van de accountantscontrole, is een combinatie van *risicobeheersings- en controlesysteem interventie 1*, *governance-interventie 2* en *gedrag & cultuur-interventie 4* een logische combinatie: het ontwerpen en beoordelen van de effectiviteit van risicobeheersingssystemen, ondersteund door het direct melden van misstanden en een goede klokkenluidersregeling. Dit zou kunnen worden aangevuld met *cultuur & gedrag-interventie 1* en *2*, te weten het bestuur neemt de verantwoordelijkheid voor een open organisatiecultuur en maakt daar zichtbaar werk van door het meten, en in kaart brengen daarvan.

Als de focus meer op de kwaliteit van de accountantscontrole zelf komt te liggen, lijkt een andere combinatie meer voor de hand liggend: in dat geval zou *risicobeheersings- en controlesysteem interventie 1,* in combinatie met *governance-interventie 3 en 5,* en *communicatie-interventie 1 en 2* een goede keus zijn, weer ondersteund met *gedrag & cultuur-interventie 1 en 2*.

Wij merken echter op dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Uiteindelijk gaat het allemaal over professionaliteit. Dat valt niet af te dwingen. Wel is dit te stimuleren door de verwachtingen op dit terrein nog meer te benadrukken en toe te lichten. De doeltreffendheid van de accountantscontrole is echter uiteindelijk de uitkomst van een complex proces waarbij alle partijen in de keten hun verantwoordelijkheid moeten nemen en in een open dialoog daarop ook kunnen worden aangesproken.

Literatuurlijst

Abma 2020
R. Abma, 'De algemene vergadering en de jaarrekening', in: J.B.S. Hijink, M.P. Nieuwe Weme, G.P. Oosterhoff en L. in 't Veld (red.), '*Handboek Jaarrekeningenrecht*' (Serie Van der Heijden Instituut nr. 164), Deventer: Wolters Kluwer 2020, hoofdstuk 54.

AFM 2019
Autoriteit Financiële Markten, *'AFM biedt accountantsorganisaties praktische handvatten voor een kwaliteitsgerichte cultuur'*, 9 mei 2019. Te raadplegen via: https://www.afm.nl/.

AFM 2020
Autoriteit Financiële Markten, '*In Balans 2020 - De effecten van Covid-19*', 24 november 2020. Te raadplegen via: https://www.afm.nl/.

AFM 2021
Autoriteit Financiële Markten, '*AFM report on audit committees. The role of audit committees in selecting the external auditor and monitoring the external audit*', februari 2021. Te raadplegen via: https://www.afm.nl/.

AICPA 2005
American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), '*Management Override of Internal Controls: The Achilles' Heel of Fraud Prevention*', New York: AICPA 2005.

American Accounting Association 1973
American Accounting Association, '*Studies in Accounting Research #6, A Statement of Basic Auditing Concepts*', Sarosota, Florida, 1973.

Arjely en Jones 2012
D. Ariely en S. Jones, '*The (honest) truth about dishonesty*', New York: Harper Collins Publishers 2012.

Ashbaugh-Skaiffe et al., *Journal of Accounting Research* 2009 (47) (01)
H. Ashbaugh-Skaife, D.W. Collins, W.R. Kinney Jr, en R. LaFond, 'The effect of SOX internal control deficiencies on firm risk and cost of equity', *Journal of Accounting Research* 2009 (47) (01).

Asjes 2020
M. Asjes, *De (moderne) in control statement in Nederland: toegevoegde waarde of een papieren tijger? Een onderzoek naar de voorwaarden van het functioneren van het in control statement in Nederland en het verband met de kwaliteit van de financial audit*, Nyenrode Business Universiteit 2020.

Van Solinge en Nieuwe Weme 2-II* 2009
G. van Solinge en M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. Rechtspersonenrecht. Deel II. De NV en BV*. Deventer: Kluwer 2009.

Asser/Van Solinge en Nieuwe Weme 2-IIb 2019
G. van Solinge en M.P. Nieuwe Weme, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel IIb. NV en BV. Corporate Governance*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Association of International Fraud Examiners 2020
Association of International Fraud Examiners, *Report to the Nations. 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, 2020. Te raadplegen via: https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf.

Bandura 1986
A. Bandura, *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, New Jersey: Prentice-Hall 1986.

Beasley et al., *Contemporary Accounting Research* 2009/01
M. Beasley, J. Carcello, D. Hermanson, en T. Neal, 'The audit committee oversight process', *Contemporary Accounting Research* 2009/01, p. 65-122.

Beaulieu en Reinstein 2020
P. Beaulieu en A. Reinstein, '*Connecting Organizational Culture to Fraud: Buffer/Conduit Theory*', in: K.E. Karim, *Advances in Accounting Behavioral Research*, Bingley: Emerald Publishing Limited 2020, p. 21-45.

Bédard et al. 2019
J. Bédard, N. Glaudemans, M. Jans, M. van Peteghem, A. Renders, C. Schelleman, en L. Zou, '*FAR Literature Review - Internal Controls*', 2019. Te raadplegen via: https://

foundationforauditingresearch.org/files/far-project-2017b03-bedard---literature-review-1591969574.pdf.

Bédard, Glaudemans et al. 2019
J. Bédard, N. Glaudemans, M. Jans, M. van Peteghem, A. Renders, C. Schelleman, en L. Zou, '*FAR Practice Note – Interne beheersingssystemen*', 2019. Te raadplegen via: https://foundationforauditingresearch.org/files/papers/far-project-2017b03-bedard---practice-notenl120419_1557845430_7586744c.pdf.

Bertrand en Schoar, *Quarterly Journal of Economics* 2003 (118) (04)
M. Bertrand en A. Schoar, 'Managing with style: The effect of managers on firm policies', *Quarterly Journal of Economics* 2003 (118) (04), p. 1169-1208.

Bhattacharya et al., *Journal of Empirical Finance* 2007 (14) (05)
U. Bhattacharya, P. Groznik en B. Haslem, 'Is CEO Certification of Earnings Numbers Value-Relevant?', *Journal of Empirical Finance* 2007 (14) (05), p. 611-635.

Beinhocker 2007
E.D. Beinhocker, '*The origin of wealth; Evolution, complexity and the radical remaking of economics*', Brighton: Harvard Business School Press 2007.

Bouwens 2020
J. Bouwens 'The relation between Auditors and Auditees: how does the Regulator affect that relation under SOX?', *UVA working paper*, 2020, p. 1-22.

Brazel et al 2020
J. Brazel, A. Gold, J. Leiby, en T. Schaefer, 'Practice Note: Can Audit Committee Support Improve Auditors' Application of Professional Skepticism?', 2020. Te raadplegen via: https://foundationforauditingresearch.org/files/papers/far-practice-note-bgls-10-02-21def-2018b04-gold.pdf

Brennan en McGrath, *Australian Accounting Review* (2007) 17 (2)
N.M. Brennan en M. McGrath, 'Financial statement fraud: some lessons from US and European case studies', *Australian Accounting Review*, (2007) 17 (2), p. 49-61.

Brydon 2019
D. Brydon, *Assess, assure, and inform improving audit quality and effectiveness, report of the independent review into the quality and effectiveness of audit*, december 2019. Te raad-

plegen via: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/852960/brydon-review-final-report.pdf.

Bushman en Smith, *Economic Policy Review* 2003 (09) (01)
R.M. Bushman en A.J. SmithTransparency, 'Financial Accounting Information, and Corporate Governance', *Economic Policy Review* 2003 (09) (01), p. 65-87.

Butler en Ribstein 2006
H.N. Butler en L.E. Ribstein, *The Sarbanes-Oxley debacle: how to fix it and what we have learned*, Washington: AEI 2006.

Campbell et al. 2011
D. Campbell, D. Edgar en G. Stonehouse, *Business Strategy: An Introduction* (derde editie), Londen: Palgrave Macmillan 2011.

Castellano en Lightle 2005
J.F. Castellano en S.S. Lightle, 'Using cultural audits to assess tone at the top', *The CPA Journal* 2015, 6 februari 2005.

Chalmers et al., *Journal of Accounting Literature* 2019/42
K. Chalmers, S.D. Hay en H. Khlif, 'Internal control in accounting research: A review', *Journal of Accounting Literature* 2019/42, p. 80-103.

Charron, *The Journal of Accounting, Economics, and Law; a Convivium* 2017 (07) (03)
J.O. Charron, 'Inefficient Debate. The EMH, the "Remarkable Error" and a Question of Point of View', *The Journal of Accounting, Economics, and Law; a Convivium* 2017 (07) (03), p. 1-24.

Chemers, *Group Dynamics: Theory, Research and Practice* 2000 (04) (01)
M.M. Chemers, 'Leadership Research and Theory: A Functional Integration', *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 2000 (04) (01), p. 27-43.

Cheng et al., *Journal of Accounting and Economics* 2013 (56) (01)
M. Cheng, D. Dhaliwal, en Y. Zhang. 'Does investment efficiency improve after the disclosure of material weaknesses in internal control over financial reporting?', *Journal of Accounting and Economics* 2013 (56) (01).

Clausholli en Knechel, *Accounting Horizons* 2012 (26) (04)
M. Clausholli en W.R. Knechel, 'An Examination of the credence attributes of an Audit', *Accounting Horizons* 2012 (26) (04), p. 631-656.

Cohen et al., *Administrative Science Quarterly*, 1972/17
M.D. Cohen, G.J. March en J.P. Olsen. 'A Garbage Can Model of Organizational Choice', *Administrative Science Quarterly*, 1972 (17), p. 1-25.

Cohen et al., *Contemporary Accounting Research* 2002 (19) (04)
J. Cohen, G. Krishnamoorthy en A. Wright, 'Corporate governance and the audit process', *Contemporary Accounting Research* 2002 (19) (04), p. 573-594.

Cohen et al., *Contemporary Accounting Research* 2010 (27) (03)
J. Cohen, G. Krishnamoorthy en A. Wright, 'Corporate governance in the post-Sarbanes-Oxley era: Auditors' experiences', *Contemporary Accounting Research*, 2010 (27) (03), p. 751-786.

Crossland en Hambrick, *Strategic Management Journal* 2007 (28) (08)
C. Crossland en D.C. Hambrick, 'How national systems differ in their constraints on corporate executives: A study of CEO effects in three countries', *Strategic Management Journal* 2007 (28) (08), p. 767-769.

Crouhy 2011
M. Crouhy, *Risk Management Failures During the Financial Crisis*, 2011. Te raadplegen via: https://www.researchgate.net/publication/255617656.

Commissie toekomst accountancysector 2020
Commissie toekomst accountancysector, *Vertrouwen op controle,* januari 2020. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/30/vertrouwen-op-controle-eindrapport-van-de-commissie-toekomst-accountancysector.

Cullinan en Sutton, *Critical Perspectives on Accounting* 2002 (13) (03)
C. Cullinan en S. Sutton, 'Defrauding the public interest: A critical examination of reengineered audit processes and the likelihood of detecting fraud', *Critical Perspectives on Accounting* 2002 (13) (03), p. 297-310.

DeFond en Francis, *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 2005/24 (Supplement)
M. DeFond en J. Francis, 'Audit research after Sarbanes-Oxley', *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 2005 (24) (Supplement), p. 5-30.

De Bos en Leonards 2014
A. de Bos en B. Leonards, 'De accountant binnen het corporate governance bouwwerk', in: M. Lückerath-Rovers, B. Bier, H. van Ees en M. Kaptein, *Jaarboek Corporate Governance 2014-2015*, Deventer: Kluwer 2014.

De Bruijn 2010
L.P.L. de Bruijn, *De juridische positie van de internal auditor in Nederland*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010.

De Groot en Hijink, *MAB* 2020
J. de Groot en S. Hijink, 'Verslaggeving over 'in-control' door Nederlandse beursvennootschappen', *MAB* 2020 (94) (11/12), p. 477-493.

De Heus en Stremmelaar 2000
R.S. de Heus en M.T.L. Stremmelaar, *Auditen van Soft Controls*, Deventer: Wolters Kluwer 2000, p. 101.

Deloitte/IAS Plus (website)
Deloitte/IAS Plus, *Chairman of the FRC highlights the importance of corporate governance to the success of business*, 19 september 2017. Te raadplegen via: https://www.iasplus.com/en-gb/news/2017/09/bischoff-corporate-governance.

Deraedt, *Vennootschap & Onderneming* 2001 (10)
P.G. Deraedt, 'De verstrekking van inlichtingen aan een individuele aandeelhouder', *Vennootschap & Onderneming*, 2001 (10).

DeZoort et al., *Auditing: A journal of Practice & Theory* 2008 (27) (01)
T. DeZoort, D. Hermanson en R. Houston, 'Audit committee member support for proposed audit adjustments: Pre-SOX versus post-SOX judgments', *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 2008 (27) (01), p. 85-104.

Donelson et al., *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 2017 (36) (03)
D.C. Donelson, M.S. Ege en J.M. McInnis, 'Internal control weaknesses and financial reporting fraud', *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 2017 (36) (03), p. 45-69.

Doyle et al., *Journal of accounting and Economics* 2007 (44) (01-02)
J. Doyle, W. Ge en S. McVay, 'Determinants of weaknesses in internal control over financial reporting', *Journal of accounting and Economics* 2007 (44) (01-02), p. 193-223.

Emanuels, *MAB* 2017 (91) (05-06)
J. Emanuels, 'Het "in control statement"', *MAB* 2017 (91) (05-06), p. 146-153.

Ernst & Young UK 2020
Ernst & Young UK, *Protecting Shareholders. Implementing ICFR in the UK,* oktober 2020. Te raadplegen via: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_uk/topics/assurance/implementing-icfr-in-the-uk-oct-2020.pdf?download

Eulerich en Eulerich, *MAB* 2020 (94) (03-04)
A. Eulerich en M. Eulerich, 'What is the value of internal auditing? – A literature review on qualitative and quantitative perspectives', *MAB* 2020 (94) (03-04), p. 83-92.

Brief van Eumedion aan de Commissie toekomst accountancysector 2019
Eumedion, *Brief aan de CTA, een reactie op de CTA consultatie van het interim-rapport*, oktober 2019. Te raadplegen via: https://www.eumedion.nl/publicaties/P/CTA---2019_.

Feng et al., *The Accounting Review 90 (02)*
M. Feng, C. Li, S.E. McVay, en H. Skaife, 'Does ineffective internal control over financial reporting affect a firm's operations? Evidence from firms' inventory management', *The Accounting Review* 2015 (90) (02).

Flamholtz, *European Management Journal* (14) (06) 1996
E. Flamholtz 'Effective Organizational Control: a Framework, Applications and Implications', *European Management Journal* 1996 (14) (06), p. 596-611.

Fox en Lorsh, *Harvard Business Review* 2012 (90) (07)
J. Fox en J.W. Lorsch, 'What good are shareholders?', *Harvard Business Review* 2012 (90) (07).

Friedman 1970
M. Friedman, 'The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits', *The New York Times Magazine* 1970.

Ge en McVay, *Accounting Horizons* (2005) 19 (3)
W. Ge en S. McVay, 'The Disclosure of Material Weaknesses in Internal Control after the Sarbanes-Oxley Act', *Accounting Horizons* (2005) 19 (3), p. 137-158.

Ge et al, *Journal of Accounting and Economics* 2017
W. Ge, A. Koester en S. McVay. 2017, 'Benefits and costs of Sarbanes-Oxley Section 404(b) exemption: Evidence from small firms' internal control disclosures', *Journal of Accounting and Economics* 2017, 63, p. 358-384.

Gendron et al, *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 2014
Y. Gendron, J. Bédard, en M. Gosselin, 'Getting inside the black box: A field study of practices in "effective" audit committees', *Auditing: A Journal of Practice and Theory* 2014 (23) (1), p. 153-171.

Goudeket, *MAB* 1956 (mei)
A. Goudeket, 'De interne accountant', *MAB*, 1956 (mei).

Gramling et al, *Accounting Horizons* 2013 (27) (02)
A.A. Gramling, E.F. O'Donnell en S.D. Vandervelde, 'An experimental examination of factors that influence auditor assessments of a deficiency in internal control over financial reporting', *Accounting Horizons*, 2013 (27) (02), p. 249-269.

Haldane 2015
A. Haldane, *Who owns a company?*, Speech at the University of Edinburgh Corporate Finance Conference, Edinburgh, 22 mei 2015.

Hambrick en Mason, *The Academy of Management Review* 1984 (09) (02)
D.C. Hambrick en P.A. Mason, 'Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers', *The Academy of Management Review* 1984 (09) (02), p. 193-206.

Hansen et al., *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01)
J. Hansen, N.M. Stephens en D.A. Wood, 'Entity-level controls: The internal auditor's assessment of management tone at the top', *Current Issues in Auditing* 2009 (03) (01), A1-A13.

Hansmann en Kraakman, *Yale Law Journal* 2000 (110) (03)
H. Hansmann en R. Kraakman,' The essential role of organizational law', *Yale Law Journal* 2000 (110) (03), p. 387-440.

Hartog en Scheffe 2020
P. Hartog, J. Scheffe, 'Auditen en toezicht soft controls', in: *Jaarboek Corporate Governance 2020-2021*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 137-160.

Hermanson et al., *Current Issues in Auditing* 2012 (06) (01)
D.R. Hermanson, J.L. Smith en N.M. Stephens, 'How effective are organizations' internal controls? Insights into specific internal control elements', *Current Issues in Auditing 2012* (06) (01), A31-A50.

Hernandez en Groot 2006
J.R. Hernandez en T. Groot, *How trust underpins auditor fraud risk assessments*, AR CA Research Memorandum, Amsterdam: Vrije Universiteit 2006.

Hodgson 1988
G.M. Hodgson, *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*, Cambridge and Philadelphia: Polity Press and University of Pennsylvania Press 1988.

Hodgson, *International Journal of the Economics of Business* 2002 (09) (01)
G.M. Hodgson, 'The Legal Nature of the Firm and the Myth of the Firm-Market Hybrid', *International Journal of the Economics of Business* 2002 (09) (01), p. 37-60.

Hofstede 1991
G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the mind*, London/New York: McGrawHill 1991.

Hofstede et al. 2005
G.H. Hofstede, G.J. Hofstede en M. Minkov, *Cultures and organizations: Software of the mind* (Vol. 2). New York: McgrawHill 2005.

Hofstede en Hofstede 2005
G. Hofstede en G.J. Hofstede, *Allemaal andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact 2005.

Hofstede (website)
Webpagina met culturele inzichten betreffende Nederland, te raadplegen via: https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/the-netherlands/.

Hogan et al., *Auditing: A Journal of Practice & Theory* 2008 (27) (02)
C.E. Hogan, Z. Rezaee, R.A. Riley Jr., U.K. Velury, 'Financial Statement Fraud: Insights from the Academic Literature', *Auditing: A journal of Practice & Theory* 2008 (27) (02), p. 231-252.

IAASB 2014
IAASB, *A Framework for Audit Quality: Key Elements that Create an Environment for Audit Quality*, 2014. Te raadplegen via: https://www.iaasb.org/publications/.

IIA (website)
Institute of Internal Auditors, *Vakgebied*, 2021. Te raadplegen via: https://www.iia.nl/iia/vakgebied.

IIA 2013
Institute of Internal Auditors, *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, januari 2013. Te raadplegen via: https://www.iia.nl/actualiteit/nieuws/the-three-lines-of-defense-in-effective-risk-management-and-control--iia-position-paper.

IIA 2019
Institute of Internal Auditors, *Meer succes met soft controls; Cultuur & Gedrag op de IAF/AC-agenda*, september 2019. Te raadplegen via: https://www.iia.nl/kenniscentrum/vaktechnische-publicaties/meer-succes-met-soft-controls.

Jensen en Murphy 2004
M.C. Jensen en K.J. Murphy, *Remuneration: Where we've been, how we got to here, what are the problems, and how to fix them*, ECGI Working Paper Series in Finance 2004, nr. 44.

Ji, *ACRN Journal of Finance and Risk Perspectives* 2019 (08) (01)
A.E. Ji, 'Internal Control Weakness and Managerial Myopia: Evidence from SOX Section 404 Disclosures', *ACRN Journal of Finance and Risk Perspectives* 2019 (08) (01), p. 71-83.

Kahneman 2012
D. Kahneman, *Thinking fast and slow*, London: Penguin Books UK 2012.

Kampen, *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1)
J. Kampen, 'Compliance in verwaarloosde organisaties', *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1).

Kaptein 1998
S.P. Kaptein, *Ethics Management: Auditing and Developing the Ethical Content of organizations. Erasmus Universiteit Rotterdam*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 1998.

Kaptein en Wallage, *MAB* 2010 (84) (12)
M. Kaptein en P. Wallage, 'Assurance over gedrag en soft controls: een lonkend perspectief', *MAB* 2010 (84) (12).

Klaassen, *Ondernemingsrecht* 2011 (14)
A.G.H. Klaassen, 'Handreikingen voor de voorzitter tot beperking van het spreekrecht van aandeelhouders', *Ondernemingsrecht* 2011/14.

Knight 1968
F.H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston/New York: Houghton Mifflin Company 1921.

Lafarre 2017
A.J.F. Lafarre, *The AGM in Europe. Closing the Gap between Theory and Practice* (diss. Tilburg University) 2017. Te raadplegen via: https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/17345031/Lafarre_The_AGM_29_06_2017.pdf.

Lawrence et al., *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* (2018) 37 (1)
A. Lawrence, M. Minutti-Meza en D. Vyas, 'Is Operational Control Risk Informative of Financial Reporting Deficiencies?,' *AUDITING: A Journal of Practice & Theory* (2018) 37 (1), p. 139-165.

Mazar et al., *Journal of marketing research* 2008 (45) (06)
N. Mazar, O. Amir, en D. Ariely, 'The dishonesty of honest people: A theory of self-concept maintenance', *Journal of marketing research* 2008 (45) (06), 633-644.

MCA 2016
Monitoring Commissie Accountancy, *Veranderen in het Publiek Belang*, 20 oktober 2016. Te raadplegen via: http://www.monitoringaccountancy.nl.

MCA 2018
Monitoring Commissie Accountancy, *Doorpakken!*, 31 mei 2018. Te raadplegen via: http://www.monitoringaccountancy.nl.

MCA 2020
Eindrapport Monitoring Commissie Accountancy, *Spiegel voor de Accountancysector. Veel problemen zijn helemaal niet nieuw: ze keren alleen telkens terug*, 14 januari 2020. Te raadplegen via: http://www.monitoringaccountancy.nl/wp-content/uploads/2020/01/Eindrapport-Monitoring-Commissie-Accountancy-140120.pdf.

McBride, *Law and contemporary problems* 2011 (74) (01)
D. McBride, 'General corporation laws: history and economics', *Law and contemporary problems* 2011 (74) (01), p. 1-18.

McKinsey 1981
R. Pascale en A. Athos, *The art of Japanese Management*, McKinsey 1981 (introductie 7S model).

McNally, *Strategic Finance* 2013
J. Stephen McNallly, 'The 2013 COSO Framework & SOX Compliance: One Approach to an Effective Transition', *Strategic Finance*, 2013, juni. Te raadplegen via: https://www.coso.org/documents/COSO%20McNallyTransition%20Article-Final%20COSO%20Version%20Proof_5-31-13.pdf.

Merchant en Van der Stede 2012
K.A. Merchant en W.A. van der Stede, *Management control systems: Performance measurement, evaluation and incentives* (3rd ed.), Harlow, England; New York: Financial Times/Prentice Hall 2012.

Mihret, *Journal of Financial Reporting and Accounting* 2014 (12) (02)
D.G. Mihret, 'National culture and fraud risk: exploratory evidence', *Journal of Financial Reporting and Accounting* 2014 (12) (02), p. 161-176.

Mijnheer, *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1)
D. Mijnheer, 'Het belang van internationale samenwerking in de strijd tegen corruptie Interview: anti-fraude en corruptie expert Peter van Leusden, voormalig onderzoeksleider FIOD', *Tijdschrift voor Compliance* 2021 (1), p. 35-40.

Mitsuada 2020
S. Mitsuda, *The Effect of Chief Accounting Officers on Financial Reporting Quality* (diss. Stanford University), Ann Arbor/Michigan: ProQuest 2020.

Modigliani en Miller, *American Economic Review* 1958 (48) (03)
F. Modigliani en M. Miller, 'The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment', *American Economic Review* 1958 (48) (03), p. 261-297.

Moore, *The Washington Quarterly* 1998 (21) (01)
J.F. Moore, 'The rise of a new corporate form', *The Washington Quarterly* 1998 (21) (01), p. 167-181.

Moore, *Accounting Horizons* 2009 (23) (03)
L. Moore, 'Economic "Reality" and the Myth of the Bottom Line', *Accounting Horizons* 2009 (23) (03), p. 327-340.

Morck en Steier 2005
R.K. Morck en L. Steier, *The global history of corporate governance – an introduction*, National Bureau of Economic Research Working Paper 11062 (januari 2005). Te raadplegen via: http://www.nber.org/papers/w11062.

Moxey en Berendt 2014
P. Moxey en P. Berendt, *Creating value through governance – towards a new accountability: a consultation*, februari 2014. Te raadplegen via: https://www.accaglobal.com/.

Mundy, *Accounting, Organisations and Society* 2010 (35) (05)
J. Mundy, 'Creating Dynamic Tensions Through a Balanced Uses of Management Control Systems', *Accounting, Organisations and Society* 2010 (35) (05).

Murphy en Free, *Behavioral Research in Accounting* 2016 (28) (01)
P.R. Murphy en C. Free, 'Broadening the fraud triangle: Instrumental climate and fraud', *Behavioral Research in Accounting,* 2016 (28) (01), p. 41-56.

Nederlandse Corporate Governance Code 2016
Monitoring Commissie Corporate Governance Code, *Nederlandse Corporate Governance Code 2016*, 2016. Te raadplegen via: https://www.mccg.nl/?page=5178.

O'Donnell en Schultz, *The Accounting Review* 2005 (80) (03)
E. O'Donnell en J.J. Schultz Jr., 'The halo effect in business risk audits: Can strategic risk assessment bias auditor judgment about accounting details?', *The Accounting Review*, 2005 (80) (03), p. 921-939.

Paape, *De Accountant* 2008 (07-08)
L. Paape, 'In control-verklaringen nu vooral gebakken lucht', *De Accountant* 2008 (07-08), p. 38-41.

Pauw, *Tijdschrift voor Compliance* 2014 (6)
W.J. Pauw, 'Governance is mensenwerk', *Tijdschrift voor Compliance*, 2014 (6).

PCAOB
Public Company Accounting Oversight Board AS 1101: Audit Risks. Te raadplegen via: https://pcaobus.org/oversight/standards/auditing-standards/details/AS1101.

Pitelis en Teece, *European Management Review* 2009 (06) (01)
C.N. Pitelis en D.J. Teece, 'The (new) nature and essence of the firm', *European Management Review* 2009 (06) (01), p. 5-15.

Posner, *Harvard Law School Forum on Corporate Governance* 2020
C. Posner, *SEC's Carve-Out from SOX 404(b) for Low-Revenue Companies*, 4 april 2020. Te raadplegen via: https://corpgov.law.harvard.edu/2020/04/04/secs-carve-out-from-sox-404b-for-low-revenue-companies/

Raaijmakers 2009
G.T.M.J. Raaijmakers, *De financiële markt en het ondernemingsrech*t (Oratie Vrije Universiteit te Amsterdam), 2009.

Raaijmakers en Buma 2020
G.T.M.J. Raaijmakers en O.M. Buma, 'IN CONTROL STATEMENT', in: J.B.S. Hijink, M.P. Nieuwe Weme, G.P. Oosterhoff en L. in 't Veld (red.), *Handboek Jaarrekeningenrecht* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 164), Deventer: Wolters Kluwer 2020, hoofdstuk 38.

Ramanna 2019
K. Ramanna, *Building a culture of challenge in audit firms*, september 2019 (PwC UK). Te raadplegen via: https://www.pwc.co.uk/who-we-are/future-of-audit/building-a-culture-of-challenge-in-audit-firms.pdf.

Rice en Weber, *Journal of Accounting Research* 2012 (50) (3)
S.C. Rice en D.P. Weber, 'How Effective Is Internal Control Reporting under SOX 404? Determinants of the(Non-)Disclosure of Existing Material Weaknesses', *Journal of Accounting Research* 2012 (50) (3), p. 811-843.

Rice et al., *The Accounting Review* 2015 (90) (03)
S. Rice, D.P. Weber en B. Wu, '"Does SOX 404 Have Teeth?", Consequences of the Failure to Report Existing Internal Control Weaknesses', *The Accounting Review* 2015 (90) (03), p. 1169-1200.

Romano, *The Yale Law Journal* 2005
R. Romano, 'The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance', *The Yale Law Journal* 2005 (114), p. 1521-1611.

Rosewell en Ormerod 2004
B. Rosewell en P. Ormerod, 'How much can firms know?', *Computing in Economics and Finance* 2004 44, Society for Computational Economics, februari 2004. Te raadplegen via: http://repec.org/sce2004/up.28483.1076498136.pdf.

Sanders en Neuijen 1999
G. Sanders en B. Neuijen, *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen: Van Gorcum 1999.

Schein, *American Psychologist* 1990 (45) (02)
E.H. Schein, 'Organizational culture', *American Psychologist* 1990 (45) (02), p. 109-119. Te raadplegen via: https://doi.org/10.1037/0003-066X.45.2.109.

Schilder 2008
A. Schilder, 'Rule-based versus principle-based: Het perspectief van de toezichthouder', in: A. de Bos, P. H. Coebergh, en H. van Olden (red.), *Regels voor de toekomst: Kansen voor een duurzaam ondernemend Nederland*, Schiedam: Scriptum 2008, p. 178-185.

Schuit 2020
S. Schuit, *Cultuur is het grootste risico voor een onderneming*, 20 oktober 2020. Te raadplegen via: https://www.nyenrode.nl/nieuws/n/cultuur-grootste-risico-voor-onderneming. Ook verschenen in *Executive Finance,* https://executivefinance.nl/2020/10/steven-schuit-cultuur-is-het-grootste-risico-voor-een-onderneming/?vakmedianet-approve-cookies=1&_ga=2.234982211.356907732.1604934323-422810770.1604934323.

Schwarcz, *University of Cincinnati Law Review* 2002 (70) (28)
S.L. Schwarcz, 'Enron and the use and abuse of special purpose entities in corporate structures', *University of Cincinnati Law Review* 2002 (70) (4), p. 1309-1318.

Scott 2015
W.R. Scott, *Financial Accounting Theory*, Toronto: Pearson Canada 2015.

Simon, *The Quarterly Journal of Economics* 1995 (69) (01)
H.A. Simon, 'A behavioral model of rational choice', *The Quarterly Journal of Economics* 1995 (69) (01), p. 99-118.

Simons 1995
R. Simons, *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Brighton: Harvard Business School Press 1995.

Sluijs, *Het Financieele Dagblad* 14 januari 2019
J. Sluijs, 'AFM-voorstellen accountancy missen kern van het probleem', *Het Financieele Dagblad* 14 januari 2019.

Srinivasan en Coates, *Accounting Horizons* 2014 (28) (03)
S. Srinivasan en J.C. Coates, 'SOX after Ten Years: A Multidisciplinary Review', *Accounting Horizons* 2014 (28) (03), p. 627-671. Te raadplegen via: http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:12175242

Stoffels, *Tijdschrift Ondernemingsrechtpraktijk* 2015 (8)
V.J.W. Stoffels, 'Opening van zaken over de accountantscontrole', *Tijdschrift Ondernemingsrechtpraktijk* 2015 (8).

Strik 2010
D.A.M.H.W. Strik, *Grondslagen bestuurdersaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2010.

Strikwerda 2012
J. Strikwerda, *De Nederlandse corporate governance code. Ingeleid, toegelicht en becommentarieerd*, Assen: Van Gorcum 2012.

Stuart 2019
S. Stuart, *What It Takes to Drive Organizational Culture*, oktober 2019. Te raadplegen via: https://www.spencerstuart.com/leadership-matters/2019/october/what-it-takes-to-drive-organizational-culture.

Swinkels 2012
W.H.A. Swinkels, *Exploration of a theory of internal audit: a study on the theoretical foundations of internal audit in relation to the nature and the control systems of Dutch public listed firms* (diss. Universiteit van Amsterdam), Delft: Eburon 2012.

Taleb 2012
N.N. Taleb, *Antifragiel*, Amsterdam: Nieuwezijds 2012.

Ten Have 2012
W.D. ten Have, *Weg van verandering: systematisch besturen: Organisatiekundige en veranderkundige verkenningen en toepassingen van het in control concept*, Haarlem: Mediawerf 2011.

UHY Haines Norton (website)
Over voordelen van een audit. Te raadplegen via: https://www.uhyhn.co.nz/2019/01/29/top-5-benefits-an-audit-provides/.

Van de Loo en Winter 2020
E. van de Loo, en J. Winter, *Corporate Culture Is an Alarmingly Low Priority for Boards*, INSEAD 2020. Te raadplegen via: https://knowledge.insead.edu/node/7676/pdf.

Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2010 (84) (09)
O. van Leeuwen en P. Wallage, 'Het evalueren van de interne beheersingsomgeving', *MAB* 2010 (84) (09), p. 447-457.

Van Leeuwen en Wallage, *MAB* 2011 (85) (09)
O. van Leeuwen en P. Wallage, 'Het toetsen van de werking van de interne beheersingsomgeving door de Raad van Commissarissen', *MAB* 2011 (85) (09), p. 437-445.

Van Offeren et al., *MAB* 2013 (87) (09)
D.H. van Offeren, J.P.J. Witjes, en T.L.M. Verdoes, 'Ontwikkelingen in het conceptual framework', *MAB* 2013 (87) (09), p. 355-364.

Vanstraelen et al 2020
R. Deumes S. Janssen, G. Krishnamoorthy, M. van Peteghem, C. Schelleman, U. Thuerheimer en A. Vanstraelen, '*FAR Practice Note: De betrokkenheid van het auditcomité en auditkwaliteit*', 2020. Te raadplegen via: https://foundationforauditingresearch.org/files/papers/far-project-2018b03-vanstraelen-practicenote-nl.pdf.

Vink en Kaptein, *MAB* 2008 (82) (06)
H. Vink en M. Kaptein, 'Soft controls bij de rijksoverheid. De oorzaken van recht-matigheidsfouten onderzoek', *MAB* 2008 (82) (06), p. 256-263.

Van der Elst 2013
C.F. van der Elst, *The Risk Management Duties of the Board of Directors*, Financial Law Institute Working Paper Series 2013/02. Te raadplegen via: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2267502.

Wagner en Dittmar, *Harvard Business Review* 2006 (84) (04)
S. Wagner en L. Dittmar, 'The Unexpected Benefits of Sarbanes-Oxley', *Harvard Business Review* 2006 (84) (04), p. 133-140.

Zahra et al., *Journal of Management* (2005) 31 (6)
S.A Zahra, R.L. Priem en A.A. Rasheed, 'The Antecedents and Consequences of Top Management Fraud', *Journal of Management* (2005) 31 (6), p. 803-828.

Zahra et al., *Organizational Dynamics* 2007 (36) (02)
S.A. Zahra, R.L. Priem en A.A. Rasheed, 'Understanding the causes and effects of top management fraud', *Organizational Dynamics* 2007 (36) (02), p. 122-139.

Zhang, *Journal of Accounting and Economics* 2007 (44) (01-02)
Y.X. Zhang, 'Economic Consequences of the Sarbanes-Oxley Act of 2002', *Journal of Accounting and Economics* 2007 (44) (01-02), p. 74-115.

Bijlage

I: Resultaten interviews

DEEL I: INTERN

Resultaten interviews ten aanzien van Hoofdstuk 2: Risicobeheersings- en controlesystemen

Keten is primair verantwoordelijk

Commissaris: 'Ik denk dat jullie uitgangspunt juist is dat je zegt dat de gecontroleerde entiteit een belangrijke rol speelt. Je kan veel aan de accountant vragen, maar als het in het bedrijf niet goed zit, dan loop je toch achter de feiten aan. Er zijn een aantal gremia die daarvoor zorgdragen en in de NCGC zijn die verhoudingen ook goed weergegeven.'

Expert: 'Als een bedrijf na fraude failliet gaat rijst de vraag waarom de accountant de fraude niet had opgemerkt. De accountantskamer beslist consequent dat indien achteraf komt vast te staan dat bij een gecontroleerde entiteit fraude heeft plaatsgevonden, dit niet wil zeggen dat de accountant de fraude had moeten ontdekken. De rechter volgt dat ook. Dat onderstreept dat niet de accountant maar de gecontroleerde entiteit de eerst verantwoordelijke is.'

Risicoverslaggeving

Expert: 'De ondernemer heeft behoefte aan de juistheid van systemen, anders worden verkeerde beslissingen gemaakt. Er wordt steeds meer afgerekend op de resultaten van de onderneming en minder op de juistheid van gegevens.

Als het goed gaat met een bedrijf gaan de incentives dezelfde kant op. Gaat het slecht met een bedrijf, dan lopen de incentives van interne managers en de financiële kant soms uiteen. Gaat het slechter met het bedrijf dan gaan er als het goed is alarmbellen af. Maar de CFO wordt afgerekend op de resultaten van de onderneming, dus die laat de alarmbellen niet afgaan.'

Expert: 'Meestal zijn de incentives van de nieuwe CFO hetzelfde als die van de oude CFO. Meestal wordt een aantal jaar voordat een fout in de jaarrekening wordt geconstateerd een nieuwe jongere CFO aangesteld, die is niet opgewassen tegen druk van de CEO. Te weinig *checks* en *balances*. Het speelt met name als aan de buitenkant moet worden laten gezien dat het goed gaat.'

CFO: 'Je moet al iets zeggen over je risico- en beheersingsproces. Veel ondernemingen schrijven dat gewoon weg, die *boilerplaten* dat. De toegevoegde waarde is dus beperkt.'

Voorzitter auditcommissie: 'Voor wat betreft de reikwijdte van de huidige NCGC is mijn indruk dat deskundigen het lang niet met elkaar eens zijn. De één richt zich alleen op *financial reporting*, de ander vindt dat het juist breder moet. Maar hoeveel breder dan? Waarom schrijf je het niet duidelijker op? Als het die kant uitgaat, dan moet allereerst de duidelijkheid worden vergroot. Dan is de volgende stap dat de communicatie daarover veel beter moet zijn naar de buitenwereld.'

Vraag: Hoe gaan bedrijven in de praktijk om met risicoverslaggeving?

Accountant: 'AVG, Wft. Cliënten krijgen daarmee te maken. Ondernemers zijn sneller geneigd om deze regels te implementeren omdat blijkbaar de druk dat gehandhaafd wordt, wordt gevoeld. Bij de jaarverslaggeving voelen ondernemingen dat niet; deze vorm van externe verslaggeving en het strikt hieraan voldoen wordt als minder urgent ervaren. In de praktijk zie je wel dat alle ondernemingen de maatschappelijke druk voelen voor de financiële externe verantwoording. Die willen daar ook mee aan de slag. Alleen doordat er iedere keer weer andere prioriteiten gesteld worden, wordt het verschoven in de tijd. Bij onze voorbespreking was het ook de vraag, wat is de oorzaak daarvan? Misschien door het verschil tussen externe verslaggeving en interne verantwoording. Daar zit een discrepantie tussen. De jaarrekening wordt vaak toch als een losstaand proces gezien. Aantal nieuwe zaken die erbij komen zoals AVG, Wft, daar zit een duidelijk druk en een bepaald sanctiebeleid. Dat krijgt dan voorrang op de externe financiële verslaggeving.'

Accountant: 'Zeker oefenen we druk uit, maar in de praktijk gaat een gedeelte van de cliënten er in mee, maar ook een (veel kleiner) gedeelte kiest om weg te gaan. Die gaan dan naar een kleiner accountantskantoor die de normen wellicht laagdrempeliger neemt.'

Accountant: 'Vanmorgen hadden we ook een discussie met een cliënt. We liepen ergens tegenaan bij de nieuwe opdrachtaanvaarding. We hebben daar voorwaarden aan gesteld en dat vindt een cliënt vervelend en die neemt afscheid. Dat is niet de oplossing voor het maatschappelijke probleem.'

Accountant: 'Wij rapporteren ook bij mkb een accountantsverslag of een *management letter*. Maar je merkt toch dat het bij veel ondernemers de vraag is of ze de aanbevelingen en observaties als prioriteit oppakken. Hoe serieus wil de ondernemer het zelf oppakken. Welke druk voelt een ondernemer om het te doen.'

Controller van een mkb-familiebedrijf: 'Als wij het in mkb over stakeholders hebben, dan hebben we het over partijen als opdrachtgevers, kredietverzekeraars die meekijken zoals Graydon, aanbestedingsorganisaties die zich een beeld willen vormen over de financiële positie van het bedrijf, banken die garanties geven willen dat ook weten, dus die stakeholders zijn er wel.'

In control verklaring?
Vraag: Geopperd wordt dat niet alleen bestuurders van grote vennootschappen, maar ook niet-beursvennootschappen een *in control* verklaring moeten afgeven. Wat vindt u daarvan?

Commissaris: 'Dat gaat stuiten op een interpretatieverschil. Tuurlijk ben ik *in control*. Ik weet wat er gebeurt in het bedrijf. Het wordt een welles nietes spelletje ben ik bang. Waar zit de grens? Als je dat niet kan definiëren dan wordt het een lastige discussie.'

Vraag: Over de *in control* verklaring, wat zou u ervan vinden als dat in de wet zou worden vastgelegd?

Commissaris: 'Nou, als je dingen in de wet vastlegt worden ze dwingender en wordt de verantwoordelijkheid groter, dus een *in control* verklaring met een wettelijke verankering, terwijl de NCGC in haar totaliteit wettelijke verankering heeft, dan maak je het wel serieuzer.'

CFO: 'Ik zou wel een mooie matrix willen zien tussen operationele en financiële risico's en precies op dat punt ga je een controle inbouwen.'

Expert: 'Inderdaad, het bestuur zal mogelijk eerst een beperkte invulling aan de statement geven, maar als ze daarmee transparanter worden dan zullen de aandeelhouders ook meer vragen en op die manier is er een sneeuwbaleffect.'

Accountant: 'Als dat de werking is, meer druk bij de onderneming en het maakt de verantwoordelijkheid duidelijk dan is dat een stap voorwaarts. Wij weten ook geen andere oplossing. Er moet wat in de keten gebeuren. De verantwoordelijkheid van elke schakel binnen de keten moet zwaarder worden genomen, dus als een *in control* verklaring op die manier gaat helpen bij de versterking van de schakel bestuurders, dan moet dat kunnen.'

Accountant: 'Een eigen ervaring is dat naarmate klanten (gecontroleerde organisaties) interne controle- en beheersingssystemen op orde hebben of in ieder geval de *drive* hebben om het te verbeteren dan kunnen accountants beter uit de voeten met hun klanten.

Als specificaties niet goed worden aangeleverd en de *controls* niet werken dan moet een accountant heel veel extra werk doen. Je doet bovendien als accountant steekproeven als de *controls* niet op orde zijn, maar steekproeven zijn ook maar steekproeven. De kwaliteit van de interne risico- en beheersingssystemen van gecontroleerde entiteiten is dus belangrijk om accountants goed en efficiënt hun werk te kunnen laten doen. Het maakt daarbij in principe niet uit of het gaat om grote of kleine bedrijven. Accountants zijn dus opzoek naar klanten met ofwel een goed werkend intern controle- en beheersingssysteem ofwel een klant met de drive om dat goed te gaan inrichten. Het hoeft dus niet zozeer al goed te zijn, als de drive er maar is.

Een goede kwaliteit van de verantwoordingsketen geeft een betere controle. Accountants zijn dus gebaat bij maatregelen die ervoor zorgen dat organisaties hun interne beheersing beter op orde hebben. De discussie daarbij is dat het bedrijfsleven denkt er komt meer naar ons toe.

Vergelijking met Amerikaanse ondernemingen waar SOX is ingevoerd, daar zijn bestuurders wel zelf meer '*on the hook*'. Je moet als organisatie de *controls* goed hebben anders hangt er een gevolg aan. Daar zie je wel dat bestuurders meer verantwoordelijkheid nemen in dit kader. Afdwingen werkt dus, want dan gebeurt het ook.'

Commissaris: 'Ik geloof dat vanuit bedrijven de angst bestaat dat we een heel zwaar bureaucratisch systeem gaan opzetten en, nogmaals, SOX is daar het angstbeeld. Dat het zo ver gaat als SOX, en daarom wordt daar terughoudend op gereageerd. En dat ligt dan meer bij de kleinere beursgenoteerde bedrijven dan de grote, als de grote morgen naar SOX moeten gaan dan doen ze dat fluitend, maar voor de kleine is het echt een zware klus met een relatief kleine bezetting.'

Vraag: Een complexe organisatie zoals jullie zijn, kan een dergelijke complexe organisatie wel *in control* zijn?

Groepscontroller: 'Ja, dat kunnen we, in die zin dat wij daar een behoorlijk proces voor hebben opgetuigd dat wij dat kunnen verklaren, maar dan wel ten opzichte het referentiepunt (de 'norm'): je kan voldoende comfort hebben om te kunnen verklaren dat je *in control* bent, maar dat betekent niet dat er nooit iets fout kan gaan. Ook bij ons gaat het wel eens niet goed. Je moet zorgen dat je voldoende comfort hebt, dus dat er een behoorlijk proces is opgetuigd om te kunnen verklaren dat je in control bent, zonder daarmee absolute garanties te kunnen geven.

Dus zijn wij comfortabel om te zeggen dat we *in control* zijn: ja. De garantie dat er dan nooit iets fout gaat: nee. Het is een beetje hetzelfde als een accountantsverklaring, het geeft voldoende zekerheid om te kunnen stellen dat je *in control* bent binnen de context van de normen en de regelgeving.'

Verwachtingskloof

Vraag: Ontstaat er niet een verwachtingskloof bij een *in control* verklaring? De verwachtingskloof ten opzichte van de accountant, wordt dat met het invoeren van een *in control* verklaring niet een verwachtingskloof richting het management?

Groepscontroller: 'Dat is een hele terechte vraag en daar moeten ook mee worden opgepast. Een *in control* verklaring is geen garantie dat er binnen een bedrijf niks fout kan gaan. Bedrijven moeten oppassen met hoe ze de verklaring formuleren en ook hoe ze het formuleren in brede zin. Je ziet dezelfde parallel met een accountantsverklaring bij een *in control* verklaring ontstaan die zelfs nog wel een stapje gevaarlijker is, omdat het lastig is wat bedrijven moeten verklaren en tegen welk uitgangspunt. Er moet dus echt meer basis en duidelijkheid komen wat een verklaring betekent dan dat zomaar de verklaring wordt uitgebreid. Als aandeelhouders een *in control* verklaring lezen als een garantie dat er niks mis kan gaan bij het bedrijf, dan hebben we het alleen maar slechter gemaakt.'

Uitgangspunten

Expert: 'Voor wat betreft de eerste onderzoeksvraag en het invoeren van een *in control* verklaring, zoiets probeert de NCGC ook te bereiken. Je probeert te bereiken dat de onderneming blijk geeft van een denkproces over de impact die ze hebben op al hun stakeholders en op de risico's die daarin eventueel ontstaan. Wat je eigenlijk wil is dat er een goede bewustwording is binnen de ondernemingen hoe ze partijen in hun omgeving raken, welke risico's er zijn en hoe die worden gemitigeerd, maar dat is heel moeilijk in een verantwoording te vatten. Het ontaardt altijd in lijstjes van dingen die moeten worden gecheckt. Die lijstjes worden steeds gedetailleerder en dan kom je aan de andere kant uit, namelijk '*tick the box*'. Dat is gedetailleerd, maar vaak ontzettend inhoudsloos. De moeilijkheid zit hem alleen in het schipperen tussen deze twee uitersten. Je wilt niet een bonafide denkproces dat vervangen wordt door een afvinklijstje. Je krijgt dan berekenend gedrag bij ondernemingen. De verantwoording wordt dan zinledig.'

Expert: '*Principle* en *rule based*, in de Europese Unie werken we meer vanuit de *principle based* gedachte, zeker in Nederland. In Nederland, zo wordt gezegd, is eigenlijk maar één bepaling relevant: geeft de jaarrekening zodanig inzicht dat je een verantwoord oordeel kan vormen over de onderneming. Een checklist kan hulpmiddel zijn, maar uiteindelijk is het algemene principe het belangrijkste.

Niet alleen zou je moeten verklaren dat je *in control* bent, maar je zou ook moeten verklaren waar nog verbeteringen mogelijk zijn, zelfreflectie is belangrijk. Dat zie je ook bij winnaars van prijsvragen ten aanzien van de beste jaarverslagen. Dat zou ook in een *in control* verklaring belangrijk moeten zijn. Als je transparant bent over de verbeterpunten, zet dat ook aan tot actie. Een *in control* verklaring is niet alleen een weergave van de wer-

kelijkheid. Ik zou de in control verklaring zien als een gelaagde: op welke punten zijn verbeteringen mogelijk. Een voorbeeld dat ik tegen kwam is van een internal controller die werkte met stoplichten: groen wil zeggen ik ben tevreden, rood is niet goed, oranje dat moet nog verbeteren. Maar dat ligt wel gevoelig. Wat kan je wel en wat niet naar buiten brengen.'

Reikwijdte in control verklaring

Belangenorganisatie: 'Er is ook discussie geweest, 17 jaar geleden commissie Tabaksblat, of ook de strategische risico's er onder moeten vallen. Dat gaat wel heel ver. Daar houdt het ook op. De ondernemingszin moet je niet te veel beknotten. Je moet wel rendement maken op het eigen vermogen. Dat onderdeel moet er wel buiten blijven. Maar compliance risico's en operationele risico's moeten wel onder de *in control* verklaring vallen.'

Vraag: Waar kan de directeur iets over verklaren? Strategisch, operationeel, compliance, etc.?

Controller mkb: 'Ik zou zeggen operationeel en strategisch. Want voor het jaarrekeningenrecht heeft hij niet geleerd of verstand van. En compliance moet je ook wel meerdere opleidingen voor hebben gevolgd wil je van alle wetgeving en regelgeving op de hoogte zijn.'

Vraag: Waar moet een *in control* verklaring op zien? Financiële risico's, operationele risico's? Moet de omzet worden meegenomen? Veel fraude heeft te maken met opgepompte omzet. Heb je daar gedachten over?

Groepscontroller: 'Het gaat om twee verschillende niveaus en beiden niveaus heb je nodig. Ten eerste *in control* op het financiële stuk en ten tweede *in control* op operationele processen. Beiden horen erbij. Daarbij moet er wel een verschil komen tussen de niveaus. Het comfort geven voor financiële verslaggeving, daar kan de lat hoger liggen dan voor comfort rondom de operationele processen en fraudes. Daar past een ander niveau bij. Een verklaring erover afgeven past wel bij beide, mits apart en in een aparte context beoordelen. Voor bedrijven is comfort geven dat materieel in de verslaggeving niet iets fout is beter te doen dan dat er operationeel nergens bij een bedrijf een fout heeft gezeten of aanwezig is.'

Expert: 'Een idee zou zijn de *in control* verklaring uit de NCGC (*best practice* bepaling 1.4.3) (die lichter is dan de *in control* verklaring volgens SOX) in Boek 2 BW te verankeren. Als je de keten wilt versterken, moet je het zo doen.'

Accountant
Expert: 'Mijn opvatting zou daarbij zijn dat in feite de stand van zaken met betrekking tot internal control door de RvB wordt besproken met de auditcommissie, maar dat het de RvB is die de *in control* verklaring ondertekent. De RvB zou daar dan over moeten rapporteren aan de RvC. De RvC mag daar dan iets van vinden, maar dat zijn niet degenen die de *in control* verklaring moeten ondertekenen, dat is niet de taak van de RvC.

Vraag: Is er nog iets wat je aan de *in control statement* zou willen toevoegen?

'De accountant moet attesteren. Er is een verschil tussen wat de accountant vindt en wat de onderneming vindt. Soms zie je ook dat de ondernemingsleiding behoorlijk de auditcommissie in haar zak heeft. Dan is het toch handig dat je een accountant hebt die weerstand kan bieden als die vindt dat er grote problemen zijn.'

Expert: 'Wat je wel zag in de Verenigde Staten is dat in de oorspronkelijke SOX de taken van de accountant voor de attestering heel nauw omschreven waren. Dat is later losgelaten. Toen is er een zogeheten *risk-based*-benadering toegestaan dat niet tot verbetering heeft geleid. Reden daarvan is dat, met name als het spannend wordt en met name als de RvB en de auditcommissie/internal auditors op één lijn zitten en dat is de verkeerde lijn, dan wordt het werk van de accountant zodanig ingeperkt dat het deze de facto onmogelijk wordt gemaakt alle noodzakelijke controles voldoende uit te voeren. Als de stappen van de attestering nauw worden omschreven dan kan de ondernemingsleiding de omvang van de werkzaamheden niet terugbrengen. Hierbij wordt even heel slecht gedacht – heel zwart-wit – maar het lijkt er wel op dat het zo in elkaar zit, ook gegeven de uitkomsten van eerder onderzoek.'

Vraag: Is er iets dat de accountant hierover kan zeggen? Over de *in control* verklaring op strategisch en operationeel gebied? En dat uit zich in de vorm dat je als bestuurder zegt dat je effectieve en passende risicobeheersingssystemen hebt op strategische en operationele risico's.

Controller mkb: 'Dat kan alleen als de accountant een goed normenkader heeft.'

Vraag: Zou dat COSO kunnen zijn?

Controller mkb: 'Dat geeft handvaten en het is goed om dat in Nederland toe te passen als je het al moet toepassen. En dan moet er een specifieke standaard daaromheen ontwikkeld worden op dat vlak. COSO is ook redelijk abstract en daar kun je alle kanten nog mee op

en het geeft allerlei verwarring. Dus het kan, maar dan moeten er hele duidelijke normen zijn anders moet je dat niet doen.'

Vraag: Kan de accountant een *in control* verklaring beoordelen?

Accountant: 'Ja, maar de accountant kan alleen een beoordelingsverklaring afgeven.'

Welke entiteiten?
Vraag: Wat vind je van een *in control* statement?

Belangenorganisatie: 'Dat is iets wat ver gaat als dat voor alle BV's gaat gelden, maar het zou wel een deel van de problemen oplossen.'

Vraag: Moet er een grens worden gelegd dat vanaf een bepaalde omzet of een x aantal werknemers bedrijven een *in control* statement moeten afgeven en anderen niet? Is dat iets?

Accountant: 'Dat kan, maar de grens moet zeker hoger liggen dan nu de wettelijke controleplicht.'

Vraag: Ten aanzien van een mogelijke *in control* verklaring, vind je dat voor alle OOB's dezelfde normen moeten gelden of moet er een onderscheid komen tussen beursgenoteerde vennootschappen en niet-beursgenoteerde vennootschappen?

Accountant: 'Als je bijvoorbeeld vindt dat woningcorporaties OOB zijn, dan vind ik wel dat daar een *in control* verklaring bij hoort. We moeten alleen wel naar een *in control* verklaring die voor beursvennootschappen anders is dan een woningcorporatie, want daar spelen vaak ook meer sociale aspecten. Dan wil je weten van wie is het geld, waar gaat het heen en worden de goede dingen ermee gedaan. Een *in control* verklaring is daar ook heel relevant.'

Accountant: 'Ja, naast beursvennootschappen ook bedrijven die OOB Zijn. Alleen niet mkb, dat is weer een andere gradatie.'

Accountant: 'Tegenwoordig worden woningcorporaties ook aangemerkt als OOB. Dat is wel iets waar je dan weer over moet nadenken. Er zijn kleine woningcorporaties die ook als OOB zijn aangemerkt. Dat is al heel wat en als er dan ook nog de verplichting van een *in control* verklaring bijkomt? In ieder geval is de verplichting van een *in control* verklaring goed voor alle beursvennootschappen.'

Normenkader

Groepscontroller: 'We hebben een *in control* verklaring voor wat betreft de financiële verslaggeving. Daar kunnen wij wel van zeggen we zijn *in control*. Kanttekening daarbij is, oppassen wat is het referentiekader. Maar over cijfers kan over het algemeen wel redelijk comfortabel worden verklaard dat een bedrijf *in control* is. Of je ook *in control* kan zijn over alle risico's in het bedrijf, dus ook operationele risico's of fraude risico's is een hele andere discussie. Daarover moet duidelijkheid/ helderheid komen wat een dergelijk statement wel of niet inhoudt. Met een bredere in control verklaring die beide (financieel en operationeel) combineert moet je ook enorm oppassen dat er geen schijnzekerheid ontstaat.'

Accountant: 'Een wettelijke *in control* verklaring is een goede zaak. Een belangrijke vervolgstap is dat zo'n verklaring ook echt effectief is. De waarde zit er namelijk vooral in, in hoeverre er een concrete uitwerking plaatsvindt en hoe er in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Er staat nu ook een *in control* verklaring in de NCGC. Dat is mooi, maar hoe en volgens welke normen wordt dat in de praktijk ingevuld?

De vastlegging van een *in control* verklaring is dus stap één. Daarmee is de achterliggende maar grotere vraag nog niet aan de orde gesteld. Om het concreter en robuuster te maken, kan je bijvoorbeeld de AFM vragen om uit te werken hoe de onderneming de *in control* verklaring moet invullen. En je kan de NBA vragen om uit te werken wat de accountant in zijn controle daarvan moet doen. Er moet aan de ene kant iets komen, waar leg je dat dan neer – in wetgeving, de NCGC, een toezichthouder – maar bovendien hoe geef je dat een zodanig concrete invulling dat er een echte impuls voor verbetering van internal controls in de praktijk door ontstaat.

Het grote verschil tussen SOX en de NCGC in Nederland is dat er bij SOX een heel normenstelsel onder de *in control* verklaring ligt wat volgens een bepaalde methodologie wordt uitgevoerd. Dat zit er in de Nederlandse praktijk vaak niet onder. Het is in de praktijk soms een wat algemeen verhaal, zonder normering en verankering in concrete '*control*' processen en toetsing daarvan. Om een *in control* verklaring een goede zaak te laten zijn, is dus zowel wettelijke vastlegging als een concrete uitwerking nodig.'

Accountant: 'Het meest voor de hand liggend is inderdaad om aan te sluiten bij het COSO model. De vraag is alleen: hoe gedetailleerd werk je het uit. Maar COSO is leidend.

Het kernverschil tussen de US en Nederland is, dat je iets moet zoeken wat voor Nederland '*fit for purpose*' is. Het Amerikaanse systeem is niet ideaal, maar duidelijk wel robuuster. Het is ook van invloed op het in control zijn van de onderneming. Met de accountant krijg je dan ook een ander gesprek over *internal controls*. Een robuust *internal control framework* waarmee je in staat bent de interne '*lines of defense*' en *controls* goed te

organiseren heeft grote waarde, omdat je daarmee ook het informatierisico voor (externe) gebruikers vermindert.'

Groepscontroller: 'Aan de ene kant is een normenkader lastig, omdat vaak de invulling van bedrijven heel uiteenlopend is. Bedrijven hebben een vrije invulling, al zijn de invullingen allemaal wel aan dezelfde conclusie onderhevig. In die zin kan worden geconstateerd dat de invulling hoe bedrijven dat moeten doen wel beter kan. Tegelijkertijd, de manier waarop SOX is opgezet met zijn vele formaliteiten, daar zit operationeel gezien veel werk voor bedrijven en de kosten worden daarmee ook een stuk groter. De vraag is daarmee ook, verbeter je de interne controle- en beheersingssystemen dan zoveel. Dit is ook de discussie geweest tijdens het onderzoek van de Cta-commissie. Iedereen erkent dat er een punt is en dat er nog een lange weg te gaan is om te komen tot een normenkader, maar er werd al heel snel gegrepen naar SOX terwijl wij sterk het idee hebben dat zelfs bij bedrijven die het goed voor elkaar hebben, er veel extra formaliteiten bij komen kijken zonder dat voor de *in control* verklaring de toegevoegde waarde toeneemt. Het gaat dus om een balans. Verbetering van het normenkader prima, maar hierbij moet wel gerealiseerd worden dat het bedrijfsleven wel twijfels heeft bij de richting naar meer formaliteiten. Een afweging zou ook kunnen zijn om de *substance* '*in control*' te verbeteren en niet de vorm. Wat betekent *in control* zijn. Hoe ver je daarbij moet reiken is een lastige vraag.'

Groepscontroller: 'Het ontbreken van een normenkader maakt het heel lastig, want wanneer ben je voldoende *in control*. Er is destijds snel gegrepen naar een accountantscontrole daarop. Dat kan alleen als je begint met een normenkader. Je moet eerst een normenkader hebben en stel we hebben dat, pas dan kom je toe aan vraag wil ik daar ook een accountantscontrole op. Maar eerst moet worden gekeken hoe kom ik tot een normenkader dat ook functioneert in de praktijk. Pas dan kom je toe aan controleren.

Dat is de discussie die het bedrijfsleven ook heeft gevoerd ten tijde van het onderzoek van de Cta-commissie. Uiteraard hangt een goede controle van de accountant af van de verantwoordingsketen, maar tegelijkertijd denk ik niet dat de oplossing van een betere kwaliteit van de accountantscontrole is om de taak van de accountant uit te breiden met het controleren van een in control statement als er geen normenkader is. Nu is er geen echt normenkader. Dus er zit al een worsteling hoe kan je een in control statement afgeven als je de norm niet weet en de accountant daar over moet verklaren.'

Groepscontroller: 'SOX is qua formaliteit doorgeslagen. Daar moeten we niet heen. Tegelijkertijd, SOX grijpt aan bij COSO en als we daar op voortborduren en verder kunnen werken met elkaar naar een gemeenschappelijk normenkader en dat consistenter kunnen krijgen, dan zou dat heel goed zijn. Daar zijn best praktijkvoorbeelden voor. Een goede basis is SOX, we moeten alleen meer richten op een gezamenlijke invulling van wat *in*

control is en niet te veel formaliteiten toevoegen die operationeel veel werk kosten, maar verder niet echt iets bereiken.'

Groepscontroller: 'Als je iets zou kunnen doen waarbij een soort *best practices* bepalingen worden opgesteld die zijn afgeleid van wat er in de praktijk al is aan *control framework*, dat is ongetwijfeld iets waar ieder bedrijf iets mee kan doen. Dat zou helpen. Maar het is dan meer komen tot *best practice* bepalingen afgeleid uit de praktijk. Ook dit leidt tot meer werk, maar dit is zinvol want het heeft veel meer toegevoegde waarde dan nog meer op zoek gaan naar formaliteiten, aftekening en controlewerk. Deze manier gaat er dan wel vanuit dat bedrijven serieuze frameworks hebben en openstaan voor verbetering. Lastig wie het normenkader moet opstellen en lastig hoe je daar komt. Daar heb ik geen antwoord op. Maar nogmaals er is al veel binnen bedrijven. De aanscherping van de NCGC laat ook al meer zien. Het is de vraag hoe je dat naar een hoger niveau kan tillen en een normenkader kan maken voor de invulling. SOX wordt al snel een afvinklijst dan dat het echt een inhoudelijke exercitie is.'

Vraag: En dan welk normenkader?

Accountant: 'Ja, COSO misschien, ik zou niet snel alternatieven weten. Het COSO model spreekt de meeste mensen aan omdat het al ingeburgerd is.'

Vraag: Als je vraagt aan een mkb-ondernemer dat deze moet verklaren dat hij *in control* is in de zin dat er effectieve, passende, risico- en beheersingssystemen zijn. Kan je daar überhaupt COSO aan verbinden?

Accountant: 'Ja, ik vind dat het wel kan. Een lichter regime dan. Het mooie van COSO is dat je als organisatie heel bewust nadenkt over de vijf-zes stappen en daar ook maatregelen op moet zetten. Anders krijg je fragmentatie en dan worden de echt belangrijke dingen er niet uitgepikt.'

Aansprakelijkheid
Vraag: Met een wettelijke *in control* verklaring die bestuurders (of nog andere partijen) moeten ondertekenen en het gevolg van bestuurdersaansprakelijkheid, zou dat helpen om ervoor te zorgen dat ondernemingen hun beheersing- en controlesystemen beter op orde hebben?

Accountant: 'Ja, maar ik heb wel altijd gezegd het gaat over proportionaliteit. Een dergelijke verklaring zou bijvoorbeeld niet van toepassing hoeven te zijn op alle ondernemingen, maar best valt te denken aan beursondernemingen. Daar zou het zeker iets kunnen

zijn. Als bestuurders persoonlijk verantwoordelijk worden, dan wordt het allemaal wel een ander verhaal. Dat is een goede stok achter de deur.'

Resultaten interviews ten aanzien van Hoofdstuk 3: Governance

Functie interne auditcommissie

Expert en voormalig interne auditor: 'Het instituut voor de internal auditors schrijft als best practice rapportage aan de CEO voor. Dat is logisch, bijvoorbeeld als het gaat om bedrijfsbrede processen. Ook vanwege een zo groot mogelijke organisatorische onafhankelijkheid is rapportage aan de CEO aan te bevelen. Er kan ook een andere taakverdeling binnen het bestuur zijn, waarbij de internal auditor bijvoorbeeld voor operationele zaken aan de CFO rapporteert. Het belangrijkste is, is dat er voldoende aandacht is van het bestuur voor de werkzaamheden en bevindingen van de internal auditor. Er moet zijn geborgd dat de internal auditor naar het bestuur of zo nodig naar de auditcommissie kan.'

Vraag: Moet een interne auditor onder de auditcommissie vallen?

Expert en voormalig interne auditor: 'Enerzijds kan het de organisatorische onafhankelijkheid ten goede komen. Anderzijds is het de vraag of het de noodzakelijke connectie met de organisatie ten goede komt. Als een auditcommissie een enkele keer per jaar bijeenkomt en met name een externe toezichthoudende rol heeft, dan kan een auditplan en periodieke rapportage worden besproken. De connectie met bestuurders over de dagelijkse gang van zaken binnen de organisatie is dan mogelijk minder. Als de interne auditor bijdraagt aan verbetering van de interne beheersing is die connectie mogelijk toch belangrijker.'

NCGC voor mkb?

Vraag: De NCGC is niet van toepassing op niet-beursgenoteerde vennootschappen. Zou dat wat zijn om daar ook iets mee te doen voor niet-beursgenoteerde bedrijven? Hierin staan allerlei guidance regels over de wisselwerking tussen het bestuur, de RvC en aandeelhouders. Veel van wat er in de NCGC voor beursgenoteerde vennootschappen staat kan niet worden toegepast, maar wel een aantal zaken die wel geregeld zouden kunnen worden. Het werkt aan de hand van het pas toe of leg uit-beginsel. Pas de regel toe of leg uit waarom je de regel niet toepast. De aandeelhouders kunnen een onderneming daar dan op afrekenen. Een soort intern georiënteerd spelregelboekje. Zou dat wat zijn? Een NCGC meer op de familiebedrijven gericht?

Commissaris: 'Ja, als het een vorm van advies is met denk hier en hier aan, dan staan wij daar altijd voor open. Het moet alleen geen verplichting zijn. Onze *Code of conduct* is ook gebaseerd op een voorbeeld van een beursvennootschap. Het is handig als je een framework aangeboden krijgt, want dan kunnen wij dat gebruiken. Dus waarom niet, absoluut.'

Belangenorganisatie: 'Ik ben ook een grote voorstander van een reflexwerking van de NCGC op andere ondernemingen. Meer dan alleen voor beursvennootschappen is hetgeen daarin staat relevant. Wij juichen ook toe dat als bedrijven naar de beurs willen komen dat ze vooraf al aan de regels van de NCGC en de wet voldoen. Hoe eerder in het leven van een bedrijf je aan de hoogst mogelijke norm voldoet, hoe beter het is.'

Accountant: 'Er valt wel wat voor te zeggen. In België zijn ze voor het mkb wel wat verder dan in Nederland. Bij bedrijven moet je bewustwording creëren.'

Resultaten interviews ten aanzien van Hoofdstuk 4: Gedrag & cultuur

De rol van gedrag & cultuur in dit onderzoek

CFO: 'Een vergelijking met veiligheid. De doelstelling is om veiligheidsincidenten te reduceren. Dat kost veel geld en tijd. De ene organisatie of industrie is daar verder in dan de andere. Heb je dan een externe bezoeker of een *contractor*, dan is het altijd weer uitleggen dat veiligheid belangrijk is en dat wij verwachten dat zij zich daar ook aan houden. Wij willen tenslotte dat zij ook veilig weer naar huis gaan aan het einde van de dag. Maar door het te doen zie je wel het aantal incidenten omlaag gaan. Als je de *awareness* minder hebt en het gaat fout dan moet je veel tijd en moeite steken in een onderzoek, autoriteiten moeten erbij worden betrokken. Als je dit projecteert op dit onderzoek. Hoe voorkom je dat het fout gaat. Wat moet je doen om het gedrag van mensen te beïnvloeden. Dat kan je niet doen door te straffen. Wat moet je doen om het goed te krijgen, want als het fout gaat zijn de consequenties veel groter. Als je het hebt over de opzet en de werking van risico- en beheersingssystemen dan kun je zeker een vergelijk trekken met de veiligheidsfocus bij sommige bedrijven en sectoren.

Als het fout gaat, gaat iedereen in een keer zeggen meer regels. Ik wil dat voorkomen en ben daar best uitgesproken in. Een *in control* verklaring, dat zijn weer regels. Terwijl wat je wil is dat iemand zegt vanuit eigen overtuiging ik vind het belangrijk dat het daar op een goede manier beschreven staat. Geen wetten en geen richtlijnen. Hoe zorg je ervoor dat de CFO of de directeur zegt: ik vind het belangrijk om een gedegen risico- en beheersingssysteem op te nemen als paragraaf. En niet dat iedereen snel iets opschrijft.

Nog een link die ik wil leggen, en dat is de link naar *sustainable development*. Iets waarvan de maatschappij vindt daar moeten we aan voldoen. Gaan we nu een heel circus opstellen met wet- en regelgeving?

Er is ook al een controlemechanisme. De verandering in mindset bij gebruikers in de jaarrekening die concluderen ik vind het belangrijk dat jij voldoende opschrijft over risico- en beheersingssystemen. Als je dat goed doet, dan ga ik zaken met je doen, neem ik producten van je af en ga ik in je onderneming investeren of beleggen.'

Vraag: Accountants kunnen het alleen niet alleen. Het moet samen met beursvennootschappen gebeuren, misschien ook niet-beursvennootschappen. Hoe krijg je de kwaliteit op een hoger niveau?

CFO: 'Goed gedrag belonen en slecht gedrag zorgen dat het niet loont. Het gevoel dat er leeft is dat een in control statement het probleem niet gaat oplossen.'

CFO: 'Je moet een cultuuromslag doen. En nog een ander aspect, we vinden het normaal dat we risico's lopen. Je moet terug naar de wat we noemen '*sense of unease*'. Gedrag, ik denk dat daar een belangrijk element in zit. Dat kan goed vanuit de stakeholders ook komen.'

Voorzitter auditcommissie: 'Gedrag & cultuur is bij ons een onderdeel van de RvC. We hebben het specifiek gedefinieerd als aandachtspunt waar minimaal een keer per jaar aandacht aan besteed moet worden. Twee vormen. We hebben één keer per jaar een soort PE-sessie, een *deep dive* in het onderwerp. Daarnaast ook mensen die zich specifiek op het onderwerp richten. Ook human resources die met een tevredenheidsonderzoek komt. Daarnaast hebben we in januari/februari de concepten voor dat onderdeel van het jaarverslag klaarliggen.'

Aandacht voor gedrag & cultuur binnen gecontroleerde entiteiten
Vraag: Ik heb nog een andere vraag over gedrag & cultuur. Is er binnen de gecontroleerde entiteiten aandacht aan gedrag & cultuur? Bijvoorbeeld ter ondersteuning van accountantskantoren. Besteden ondernemingen die aandacht aan gedrag & cultuur om daarin meer *in control* te zijn?

Accountant: 'Dit is voor mij een thema dat in de komende jaren beter verankerd kan worden. Als we kijken naar de komende jaren is voor mij duidelijk dat er meer psychologie toegevoegd moet worden aan controleteams. In de komende jaren cultuurscans/psychologie toevoegen.'

Accountant: 'Als je kijkt naar de sector zie je dat het een ingewikkeld onderwerp is. Je ziet ook dat je niet altijd de hele laag bereikt. Het is een ingewikkeld proces. Je kan je voorstellen dat je in organisaties te maken hebt met professionals. Dat maakt dat het heel comfortabel zou zijn als ondernemingen cultuur en gedrag op hun agenda zouden hebben staan. Het hangt heel erg af van de soort onderneming wat de effecten daarvan zouden zijn. Veel ondernemingen zijn er mee bezig. Soms van buitenaf en soms vanuit intrinsieke motivatie. Het blijft een breed onderwerp. Ik zie, ondanks de goede intenties, hoe moeilijk het toch is.'

Gedrag & cultuur en de rol van de interne auditor daarin
Vraag: Vind je dat een interne auditor ook meer aandacht moet besteden aan gedrag & cultuur en zo ja, hoe zou een internal auditor dat moeten doen? Moet dat een onderdeel worden van het pallet? In ieder geval om het zo in te richten dat het voor een interne auditor te doen is.

Expert en voormalig interne auditor: 'Dat is mijns inziens zeker van belang. De formele organisatie is één, maar daarnaast is de cultuur binnen een bedrijf van groot belang voor de naleving en goede werking van beheersmaatregelen. Het beoordelen van cultuur is echter niet eenvoudig. Er komen wel steeds meer tools beschikbaar, die handvatten geven om cultuur te kunnen beoordelen.'

Vraag: Moet daar een stap verder in worden gemaakt? Dat het niet meer geheel vrijblijvend is, maar dat het toch ook op het pallet komt te staan als het gaat om de positie van de interne auditor?

Expert en voormalig interne auditor: 'Als een mogelijk pallet van werkzaamheden door een interne auditor wordt opgesteld, dan hoort dit er mijns inziens zeker bij. In de verantwoording kan de organisatie aangeven wat het daadwerkelijke takenpakket is van de interne auditor, en waarom. Stakeholders kunnen dan vragen stellen waarom de interne auditor bepaalde werkzaamheden niet uitvoert (volgens het pas toe of leg uit-beginsel).'

Extern onderzoek naar gedrag & cultuur binnen een organisatie
Vraag: Een intern iemand maakt vaak deel uit van dezelfde cultuur en het is dan ook wel de vraag of je een intern iemand dan kan laten testen hoe het met de cultuur zit. Moeten buitenstaanders dan de cultuur gaan meten? Dat er periodiek een extern onderzoek plaatsvindt wat wordt geïnitieerd door de internal auditor? Vind je daar iets van?

Expert en voormalig interne auditor: 'Dat is op verschillende manieren op te zetten. Om zoiets (geregeld) extern te laten doen, zeker wanneer het gaat om grote organisaties, is best

complex en wordt ook kostbaar. Onderzoek kan met behulp van een vragenlijst, met het risico dat gewenste antwoorden worden ingevuld. Maar een externe heeft daarin zeker een toegevoegde waarde. Maar een interne auditor kan denk ik echter ook een belangrijke bijdrage leveren. Een combinatie van extern en intern onderzoek kan daarom wenselijk zijn. Bijvoorbeeld geregeld onderzoek door de interne auditor en periodiek ook expertise van buiten ter aanvulling en elkaar scherp te houden. Bijvoorbeeld op het gebied van de te gebruiken methodiek.'

De tweede vraag. Meer in zijn algemeenheid; Dienen we gedrag & cultuur mee te nemen bij de beoordeling van de onderneming? Bijvoorbeeld door in de NCGC op te nemen dat er een gedragsdeskundige aanwezig is?

Expert: 'Doet me denken aan *soft controls* en het Nba-rapport *tone at the top*. Hier worstelen de accountants wel mee, maar het is wel heel belangrijk, want het heeft toch invloed. Gedrag & cultuur beïnvloedt de risicobeheersing. Ik denk dat dat een hele belangrijke is, ze doen er allemaal wat aan, *code of conduct*, maar of het ook daadwerkelijk zo is. Narcisme en angstcultuur is gevaarlijk, interne controle is dan ook een stuk minder, een van de grote aandachtspunten voor de toekomst is mijns inziens cultuur als element van interne risicobeheersing. Een voorbeeld dat ik tijdens beroepsonderwijs tegenkwam in het teken van *tone of the top*: een cursist vertelde het volgende: Bij een werkmaatschappij voelde 'iets' niet goed. Heel moeilijk te duiden, ik vertrouw hem niet, durfde het echter dus niet in de internal audit op te nemen. Gedrag & cultuur zijn heel moeilijk te beoordelen. Als accountant zal je dus deskundigen moeten halen.'

Expert: 'Cultuur en gedrag is geen audit object in zichzelf, en daar hoeft in zichzelf ook geen zekerheid over verschaft te worden. Maar we weten steeds meer dat cultuur en gedrag een grote voorspellende factor is in de risico's die je loopt en de kans dat je niet *in control* bent en er fraude in de jaarrekening sluipt. Het heeft dus een voorspellende en verklarende waarde, want als cultuur en gedrag onvoldoende zijn, kan je ook minder steunen op de *hard controls* en zeggen de cijfers dus ook steeds minder. Dus hoe slechter cultuur en gedrag, hoe meer gegevenscontrole je moet verrichten. Maar als er sprake is van een hele giftige cultuur, dan vertrouw je de gegevens, de data en de organisatie niet. Want de kans dat er data mist of niet in het systeem is gekomen neemt dan toe, en dat kan ertoe leiden dat ik geen verklaring kan afgeven. Naarmate accountants, de wetenschap, de samenleving en bedrijven ervaren hoe belangrijk cultuur is, hoe groter de plaats is die het kan krijgen in de jaarrekening controle en de controle verklaringen.'

Expert: 'Het is inefficiënt als een accountant zelf data over de cultuur moet gaan genereren. Nu is het wel echt zo met cultuur, cultuur is vanzelfsprekend, dus voor degene die in

die cultuur zit is het in kaart brengen van die cultuur niet te doen, want anders is het niet vanzelfsprekend, dus daarin is het belangrijk dat je van buiten naar binnen kijkt. Maar ook binnen een organisatie kunnen er veel ideeën zijn over de cultuur, dus het is goed als je voorschrijft dat een organisatie een soort cultuurraamwerk ontwikkelt, waarbij ze zeggen dit is voor ons de gewenste cultuur in het kader van beheersing en het realiseren van de strategische doelen in de organisatie en het naleven van wet- en regelgeving. Dus een dergelijk raamwerk kan je voorschrijven, en dat iedere organisatie met regelmaat in kaart brengt in hoeverre er sprake is van die cultuur. Dus in de governance kun je dat verder invullen. De NCGC geeft dat wel weer, maar heel algemeen, en er zijn veel organisaties die het niet doen. Dus zo'n raamwerk periodiek monitoren en met een bepaalde mate van zekerheid, dus niet zomaar eens even we nemen een paar cultuurvragen mee in een personeelstevredenheidsonderzoek, en dan zeggen we 'we hebben de cultuur in kaart gebracht en dit is onze cultuur.' Dus daar is veel verbetering mogelijk en veel waarde te creëren.'

Expert: 'De waarde van de cultuur is enerzijds dat de cultuur bijdraagt aan het realiseren van de strategische doelen die de organisatie stelt, dus de definiëring van de kernwaarden en de normen die noodzakelijk of rand-voorwaardelijk of faciliterend zijn voor het bereiken of realiseren van de strategische doelen, maar ook dat je een cultuur moet creëren waarbij je voldoet aan wet- en regelgeving (de negatieve kant). Dus de ene kant is de ondernemingscultuur en de andere kant is de risicocultuur, dus daar moet je ook voldoende *checks* and *balances* in hebben. De openheid van de organisatie kan gericht zijn op innovatie ten aanzien van de strategische doelen, maar ook dat je de klok kan luiden en iemand kan aanspreken. In een organisatie loop je de grootste risico's als die twee ver van elkaar liggen. Dan heb je een boven- en een onderwereld. Die twee werelden zijn de strategische wereld en de wereld van de compliance.'

Expert: 'Wat dat betreft zijn er nauwelijks verplichtingen. Nauwelijks iets tot vrij veel zie je hier. Dus je kan niet alle bedrijven op één hoop gooien, want er zit veel diversiteit in. Dus je gaat van niks, tot een paar vragen stellen, tot dat goed is gedacht wat de gewenste cultuur is, welke implementatie hoort daarbij, hoe monitoren we dat, welke indicatoren zijn er en wat doet de tweede lijn (compliance, human resources, etc.), en wat doet de derde lijn. Dus een soort raamwerk, en niet alleen rapportage aan de RvC, maar ook het jaarverslag. Dan ben je vrij ver daarin. Zo ver zijn er veel nog niet. En zo zitten accountants er ook verschillend in, omdat er geen wettelijke verplichting is. Je hebt de accountant die er niets van wil weten, maar ook accountants die er dol op zijn. Dus je hebt veel diversiteit daarin. Het beweegt wel de goede kant op, maar in een situatie als deze, als er een crisis is, dan richten we ons weer op onze enge doelen.'

Vraag: Zie je in de praktijk ook wel eens dat er derde partijen worden ingeschakeld voor een cultuuronderzoek of advies, dus van buitenaf?

Expert: 'Ja, maar niet op periodieke basis, dus dan is het hooguit eenmalig en vaak ook rondom een vraagstuk/thema/incident/affaire, of in een specifiek onderdeel. Het idee is vooral dat het monitoren van cultuur betekent dat je dat regelmatig doet zodat je trends ziet, en langs een raamwerk dat van de onderneming is. Dus je hebt wel bureaus die cultuuronderzoek doen, maar dan komen ze met hun eigen modellen, want dan kunnen ze benchmarken naar de onderzoeken die ze al hebben gedaan. Het idee van de externe accountant, en dat geldt voor alles wat hij doet, is hoe meer de organisatie zelf doet, hoe meer de accountant daarop kan steunen. Maar als dat niet gebeurt dan moeten de accountants inderdaad verantwoordelijkheid nemen en dat zie nu wel gebeuren. Soms doet een accountant ook zelf vanuit de jaarrekeningcontrole cultuuronderzoeken, bijvoorbeeld een enquête onder alle medewerkers van het bedrijf. Maar je moet oppassen dat je dan niet de derde en tweede lijn overslaat.'

Expert: 'Of het nu gaat om de controles, de interne auditors, de externe accountant of zelfs RvC, je zit nog steeds in de fase dat als je iets rapporteert het mooi meegenomen is. Maar hoe langer we met cultuur en gedrag aan de slag gaan, hoe meer we het moeten gaan omdraaien. Als je niks opneemt en niks vindt van cultuur en gedrag, dan mag de derde ervan uit gaan dat het goed zit. Dus dan moet je bewijslast omdraaien en dat zou moeten helpen. Dus als je niets doet, mag een ander ervan uitgaan dat het dan niet problematisch is, of in ieder geval boven de minimumgrens zit. Dan moet je echt aan de slag. Dat zou volgens mij de weg vooruit zijn.'

Expert: 'Het is weer getrapt, de eerste, tweede en derde lijn, maar dat het ook van onder naar boven opbouwt. Sommige bedrijven in de chemie geven ook een *in control* verklaring over gedrag & cultuur, eerst door de teamleidinggevende, en dan iedere opkomende regio. Dus dat je het zo opbouwt. En het tweede is dat cultuurraamwerk dat je gebruikt, dat je dat voor verschillende onderdelen gebruikt, dus die integratie. Beursgenoteerd bedrijf X bouwt dat wel van onderaf op en doet dat vrij expliciet als het gaat over één model met verschillende thema's, het opnemen in het jaarverslag, er een uitspraak over doen, en de accountant kijkt daarnaar. Dan is het *soft controls* model gekoppeld aan hun drie kernwaarden, en niet alleen het omschrijven van de gewenste cultuur. En wat ze feitelijk doen is ook het beoordelen van de kwaliteit van de huidige cultuur en wat ze doen ter verbetering daarvan. Dus ze weten ook waar ze in het kader van de cultuur aan moeten werken. Zij gaan daar dus vrij ver in.'

Commissaris: 'Ik zou verwachten dat elk bedrijf in ieder geval een klokkenluidersregeling heeft, en als dat nergens vast staat dan moeten we dat doen, en dat daar ook een escalatie element in zit die buiten de traditionele hiërarchie om gaat. En ik denk ook dat een klokkenluidersregeling of een *speak up* procedure of hoe je het ook wil noemen, dat dat ongelofelijk van belang is. Van de bedrijven waar ik bij betrokken ben is dat ook een vast onderdeel van de agenda van de auditcommissie. Eens per jaar van hoe zit het in elkaar, maar elke vergadering wordt besproken wat er via welk kanaal naar boven komt en in welke categorieën.'

Commissaris: 'Heel tekenend is het bij de bespreking van de *whistleblowing* verslagen. Je ziet bepaalde werkmaatschappijen waar heel weinig naar boven wordt gebracht, en dan is de eerste reactie niet van; hee goh wat mooi, zij doen het echt goed. Nee, daarover wordt altijd gezegd, dan zit er iets mis in de regeling, of mensen durven het niet te zeggen, of het is niet helder geregeld. Het woord *speak up* procedure is eigenlijk beter, omdat mensen de mogelijkheid moeten hebben om zich uit te spreken.'

Expert: 'Cultuur is een belangrijk aspect. Er is in Nederland geen gedragstoezicht op ondernemingen (met uitzondering van bijvoorbeeld financiële ondernemingen). Er is een verplichting voor een wettelijke controle op de cijfers, maar er is niemand die toezicht houdt op cultuur en gedragsaspecten anders dan de aandeelhouders. Er is dus niet echt een instantie die dat kan oppakken.'

Expert: 'Een pluspunt is dat tegenwoordig op grond van regelgeving de accountant bij de controle van een OOB moet vermelden wat de *key audit matters* waren. De zaken die relevant waren bij de controle moeten worden vermeld en daar moet ook een toelichting op worden gegeven. Dat is subjectief, want wat vindt de externe accountant bij die controle belangrijk. En daarbij kan ook extra aandacht aan gedrag & cultuur worden gegeven indien dat van grote invloed kan zijn op de risico's en de interne beheersing. Dat is wel positief, maar het wordt wel een steeds groter wordend geheel en overdaad doet schade.'

Vraag: Over gedrag & cultuur met elkaar? Komen jullie bijvoorbeeld een keer per jaar bij elkaar voor zelfevaluatie?

Commissaris: 'Er is zelfevaluatie. Dat doen we binnen het bestuur en de RvC doet dat ook eens in de zoveel jaar. Ook met behulp van extern iemand.'

Kwaliteit auditcommissie
Vraag: Is er nog iets wat moet gebeuren aan de kwaliteit van de auditcommissie?

Belangenorganisatie: 'Ja, een financieel expert erin en een gedragsdeskundige. Of in ieder geval in de RvC. Je kan niet alle deskundigheid hebben, maar ze moeten daarin wel goed op de hoogte worden gehouden. Eventueel moeten experts worden binnen gehaald.'

De eis aan de RvC dat ten minste één lid verstand heeft van gedrag & cultuur
Vraag. In de RvC moet iemand zitten met financiële kennis, moeten er nog meer van deze vereisten worden gesteld, zoals iemand met verstand van gedrag & cultuur?

Accountant: 'Iemand met verstand van gedrag & cultuur is absoluut een mooie aanvulling. Als je de functionele indeling hebt, met naast een commissaris met financiële achtergrond een met een cultuur en gedrag achtergrond, dan wordt dat aandachtsgebied meegenomen in de organisatie.'

Vraag: Bij weinig commissarissen dan kan het dus beter niet een aparte portefeuille zijn. Maar er is wel de wens dat ze er specifiek aandacht aan besteden.

Accountant: 'Je kan het wel een onderdeel laten zijn van het werkprogramma, bijvoorbeeld dat de directie het uitzet. Eens in de 2 jaar een onderzoek plaatsen. Bijvoorbeeld een adviseur erbij vragen die hun eenmalig begeleid.'

De klokkenluidersregeling
Expert: 'Wat je eigenlijk wilt als het gaat om klokkenluiders is dat – eigenlijk wil je geen klokkenluidersregeling – iedereen binnen organisaties altijd het recht heeft en zelfs de plicht heeft om onregelmatigheden naar voren te brengen. Dat is een eerste punt, dan voorkom je al heel veel. Als het dan eenmaal zo ver is dan zie je bijvoorbeeld in de Verenigde Staten dat klokkenluiers inkomens-technisch worden beschermd. Dat helpt wel. Dus ten eerste voorkomen en ten tweede eigenlijk het inkomens-technisch beschermen van het inkomen. Een klokkenluider krijgt nergens meer werk namelijk.'

Expert: 'Het is wel veelzeggend dat als er ellende naar buiten komt het vaak gebeurt via klokkenluiders of dat de media ergens lucht van krijgt en gaat spitten.'

Vraag: De klokkenluidersregeling, valt daar nog iets aan de te doen? We hebben vernomen dat de meeste fraudes naar boven komen via klokkenluiders?

Accountant: 'Dit is een onderdeel van de frauderisico's die ik zou meenemen in een *in control* verklaring. Hoe transparant ben je daarover, de analyse, de meldingen die naar boven komen en tot slot hoe rapporteer je daarover in de jaarrekening. Hoe veilig is het voor klokkenluiders. Dat is ook gedrag & cultuur.'

Resultaten interviews ten aanzien van Hoofdstuk 5: Communicatie

Toelichting aandeelhouders over de selectie van, opdrachtverlening aan, werkzaamheden, functioneren en de bevindingen van de accountant

Belangenorganisatie: 'Aandeelhouders krijgen nooit de controleopdracht voor de accountant te zien. Dat moeten we dan uit het verslag van de auditcommissie halen, maar daar schort het dus aan. Dus het lijkt mij een goede zaak om aandeelhouders van te voren te betrekken bij de formulering van de controleopdracht, zoals de *Brydon Review* in het Verenigd Koninkrijk ook voorstaat. Als beleggers bepaalde ideeën hebben, bijvoorbeeld dat het wenselijk wordt geacht dat een externe accountant een audit doet op het gebied van cultuur zou dat kunnen worden neergelegd bij de auditcommissie.'

Belangenorganisatie: 'De verslaggeving van de auditcommissie schiet nog veel en veel te kort. Hier wordt al jaren aandacht voor gevraagd, maar de kwaliteit is niet of nauwelijks toegenomen. Alleen wordt veelal gedeeld: zo veel leden, zo veel vergaderd, dan gemiddelde leeftijd, en hooguit soms nog de kopjes van de agendapunten. Maar wat de hoofdpunten zijn van de *management letter* zijn, en hoe het bestuur hierop heeft gereageerd, en wat de voorgang is van de implementatie van de actiepunten, daar zou het over moeten gaan. In het kader van de consultatie van het interim-rapport van de Cta-commissie is voorgesteld om het verslag van de auditcommissie voor te leggen aan de AV ter stemming. Wij denken dat op die manier de leden van de auditcommissie worden geprikkeld om met inhoudsvollere verslagen te komen.'

Vraag: En wat betreft de communicatie, is er iets waar meer over gecommuniceerd zou moeten worden? Doelend op de tweede onderzoeksvraag.

Accountant: 'Sommige aandeelhouders willen dat wel graag. Wij zijn blij dat wij als accountants al kunnen spreken op de AV. Het is ook mooi als aandeelhouders dan vragen stellen en wij deze kunnen beantwoorden. Het is ook belangrijk dat je als accountant iets voorbereidt voor de AV en iets verteld. Collega's uit het Verenigd Koninkrijk vroegen zich bij de input voor het onderzoek door Sir Brydon ook wel af of je niet op een andere manier aandeelhouders of zelfs stakeholders kan betrekken. Vragen stellen in de AV is iets wat achteraf gebeurd, de accountantsverklaring is dan al getekend. Er zijn best eerdere moment die goed zijn om ook als contactmoment te fungeren. Als een organisatie alle risico's in kaart brengt en de manier waarop deze risico's worden ondervangen, waar de auditcommissie vervolgens bij aangeeft hoe zij hier zekerheid over krijgt, dan is ook de accountant daar een partij van. Dit zou een *audit charter* kunnen zijn die de commissarissen best met de aandeelhouders kunnen bespreken. Deze wisselwerking vooraf is er niet, het is nu meer achteraf in de AV.'

Vraag: De *engagement letter* of de opdrachtverlening, is dat iets wat openbaar moet worden?

Accountant: 'Ja dat is prima, maar er staat niet veel in. Het is vaak een heel officieel stuk met hierbij geef ik de opdracht aan u. Daar staan geen spannende dingen in.

Vraag: En het audit plan?

Accountant: 'Dat openbaar maken zou je eigenlijk moeten doen nadat je het gesprek met de commissarissen en aandeelhouders hebt gehad. Dan kan je de aandeelhouders of stakeholders bedanken voor de input en dan is dit de informatie.

Vraag: Staan er geen dingen in het audit plan die vervelend kunnen zijn met het oog op concurrentie?

Accountant: 'Ja daar moet je zeker over nadenken, dat is een aandachtgebied. Zitten haken en ogen aan.'

Accountant: 'In de afgelopen tien jaar zie je de informatievoorziening aan aandeelhouders steeds meer opschuiven. De eerste keer dat de accountant in de AV bevraagd kon worden, was best spannend. Accountants waren aanwezig maar hoopten in het begin eigenlijk dat er geen vragen werden gesteld. Aandeelhouders waren benieuwd wat de accountant te vertellen had en stelden wel degelijk diverse vragen. Maar na verloop van tijd wordt het voor iedereen normaal en zakt die spanning ook weer weg. Tegenwoordig wachten de meeste accountants niet op vragen maar geven ze actief een presentatie over de controleaanpak en de belangrijkste bevindingen. Voor beursfondsen en overige OOB's wordt er sinds een aantal jaar een uitgebreide controleverklaring gegeven (zogenaamde '*long-form*' *report*) waarin ook meer informatie is opgenomen over de aanpak, materialiteit en *Key Audit Matters*. Soms wordt het voor aandeelhouders ook minder interessant als de accountant niet meteen iets nieuws te vertellen heeft. Misschien dat we zo'n boog ook gaan zien met het spreken met de accountant buiten de AV om: in het begin vernieuwend maar na verloop van tijd minder spannend. Er zijn nog wel verschillende vragen hierbij, bijvoorbeeld hoe je organiseert dat alle aandeelhouders dezelfde informatie krijgen. Ik denk dat als je wil organiseren dat aandeelhouders buiten de AV om met de accountant kunnen praten, dit misschien het beste kan door aan te haken bij een *capital markets day*.'

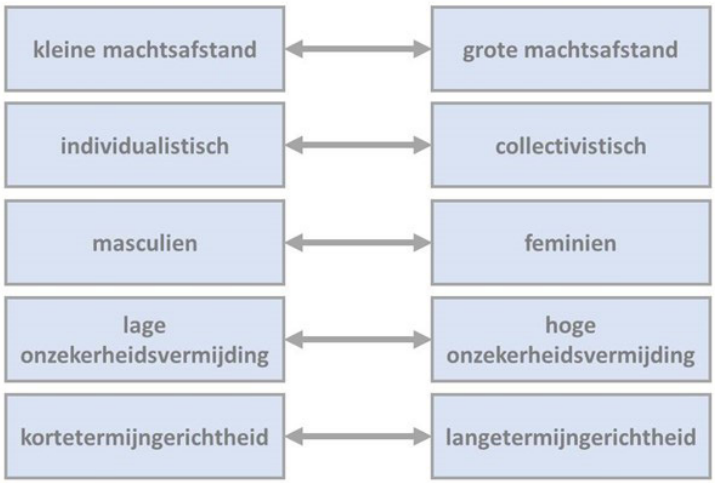
Mogelijkheid voor aandeelhouders voorafgaand aan de AV vragen te kunnen stellen over de selectie van, opdrachtverlening aan, werkzaamheden, functioneren en de bevindingen van de accountant

Voorzitter auditcommissie: 'In de praktijk heeft dat toegevoegde waarde zo blijkt uit het afgelopen jaar. De effectiviteit en efficiency van de digitale AV is goed bevallen. Vooraf vragen inleveren dat gebeurde in mijn ervaring al door sommige belangenorganisaties. Grootste verschil was de beperking in mogelijkheid tot het stellen van vervolgvragen. Een stukje interactieve discussie heeft toch toegevoegde waarde. Dat is nu weggevallen in de volledig digitale structuur. Ik ben er geen voorstander van om het standaard te maken, wel voorstander om de aandeelhouder op te roepen om zoveel mogelijk vooraf vragen in te leveren. Je krijgt dan ook betere antwoorden.'

Bijlage

II: Nationale cultuur

Er zijn een drietal dimensies te onderscheiden bij het concept 'cultuur': (1) de organisatiecultuur van een specifieke organisatie; (2) de beroeps/branchecultuur en (3) de nationale cultuur van een land. Over de dimensies van de nationale cultuur heeft Hofstede geschreven.[1] Hij beschrijft er vijf: (1) kleine versus grote machtsafstand; (2) individualistisch versus collectivistisch; (3) masculien versus feminien; (4) lage versus hoge onzekerheidsvermijding, en; (5) kortetermijn- versus langetermijngerichtheid. Deze dimensies zijn ontwikkeld na grootschalige onderzoeken bij IBM in 56 (eerste onderzoek) en 74 (tweede onderzoek) landen. Het eerste onderzoek leverde vier dimensies op en na het tweede onderzoek zijn twee extra dimensies toegevoegd. De culturele verschillen zijn met de grootschalige studies in kaart gebracht en terug te vinden op de Hofstede insights-website.



Machtsafstand impliceert de mate waarin organisatieleden een ongelijke macht accepteren. Er zijn landen die hoog scoren op machtsafstand (vele Aziatische landen, Oost-Europese landen, Latijns-Amerikaanse landen, Arabische landen, Afrikaanse landen) en landen die laag scoren op machtsafstand (Noord-Europese landen en de Verenigde Staten).

1 Hofstede en Hofstede 2005.

Nederland is een land met een kleine machtsafstand: werknemers willen betrokken zijn bij de besluitvorming, ze voelen weinig afstand tot de bazen.

De tweede dimensie betreft een samenleving die individualistisch (iedereen zorgt voor zichzelf/naaste familie) of collectivistisch (iedereen zorgt voor elkaar zoals in vele Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen) is. Nederland scoort net als de meeste westerse landen hoog op individualisme waardoor organisatieleden de voorkeur geven aan banen met een zekere autonomie.

De derde dimensie gaat over masculiniteit (accent op prestatie en succes, zoals in bijvoorbeeld Japan en Venezuela) versus femininiteit (accent op bescheidenheid en relatie, zoals in bijvoorbeeld Zweden en Nederland). Organisatieleden in Nederland vinden het prettig om een goede relatie met hun baas te hebben, samen aan iets te werken, in een prettiger omgeving te wonen en baanzekerheid te hebben.

De vierde dimensie gaat over onzekerheidsvermijding, oftewel de mate waarin organisatieleden zich bedreigd voelen door onzekere (of onbekende) situaties. Onzekerheidsvermijding wordt gekenmerkt door stress en een behoefte aan regels c.q. formaliteiten (zoals in Latijns-Amerika). Er zijn ook landen waar de onzekerheidsvermijding laag is (zoals in Denemarken, Jamaica en Singapore). Nederland scoort op deze dimensie gemiddeld (met een lichte voorkeur tot onzekerheidsvermijding) hetgeen impliceert dat organisatieleden een zeker risico durven te nemen en af durven te wijken van een procedure als ze denken dat dat beter is voor de organisatie.

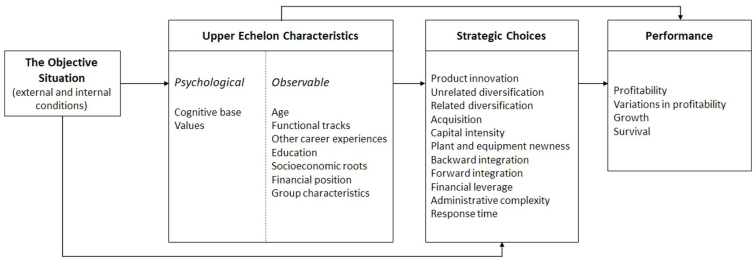
De vijfde is de korte- versus langetermijngerichtheid. Kortetermijngerichtheid wordt in de literatuur ook wel *myopic behavior* genoemd en staat voor de *immediate gratification (I want it now)*. Voorbeeldlanden zijn de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Langetermijngerichtheid betekent juist dat gestreefd wordt naar beloningen in de toekomst, dus *delay of gratification*. Vasthoudendheid en spaarzaamheid zijn kernpunten bij langetermijngerichtheid (Oost-Aziatische landen). Nederland scoort op deze dimensie wederom gemiddeld (met een lichte voorkeur voor de langetermijnoriëntatie).

Indulgence is een dimensie die later is toegevoegd. Het betreft de mate waarin mensen proberen hun verlangens en impulsen te beheersen op basis van de manier waarop ze zijn opgevoed. Mensen in samenlevingen die zijn geclassificeerd met een hoge score in verwennerij, tonen over het algemeen de bereidheid om hun impulsen en verlangens met betrekking tot genieten van het leven en plezier te realiseren. Ze hebben een positieve instelling en neigen naar optimisme. Bovendien hechten ze veel waarde aan vrije tijd, doen ze wat ze willen en geven ze geld uit zoals ze willen. Australië is een land dat laag

scoort op deze dimensie en kan dus als 'terughoudend' of 'ingetogen' worden gecategoriseerd. Rusland of China scoren juist hoog op deze dimensie en vallen meer in de categorie *indulgence*/toegeeflijk. Nederland scoort relatief iets hoger dan gemiddeld op *indulgence* met een cultuur van redelijke verwennerij.

Bijlage III: *Upper Echelon Theory* van Hambrick & Mason (1984)

De *Upper Echelon Theory* van Hambrick & Mason stelt dat de percepties, cognities en waarden van leidinggevenden zich manifesteren in het besluitvormingsproces waardoor het topmanagement dus invloed heeft op de strategie en de prestaties van de organisatie.[1] In de figuur hieronder een weergave van deze theorie.



Leidinggevenden nemen hun beslissingen op basis van hun persoonlijke interpretaties van de situaties waarmee ze worden geconfronteerd. Deze persoonlijke interpretaties zijn gebaseerd op hun eigen ervaringen, waarden en persoonlijkheden. De kenmerken van leidinggevenden filteren en verdraaien informatie op drie opeenvolgende manieren. De eerste manier is het gezichtsveld (leidinggevenden kijken en luisteren in een bepaalde richting). De tweede manier is de selectieve perceptie (leidinggevenden zien en horen selectief). De derde manier is de interpretatie (leidinggevenden hechten een bepaalde betekenis aan wat ze zeggen en horen). Bij deze theorie is uitgegaan van begrensde rationaliteit, *bounded rationality*, die is geïntroduceerd door Simon.[2] Begrensde rationaliteit houdt in dat besluitvormers met te veel complexiteit worden geconfronteerd om volledig rationeel te handelen. De beslissers beslissen daarom op basis van de beschikbare informatie en tijd en binnen de grenzen van hun beperkte cognitieve geest. De besluitvormers in het *bounded rationality*-model zijn 'rationeel bedoeld, maar slechts in beperkte mate'.[3]

1 Hambrick en Mason, *The Academy of Management Review* 1984 (09) (02).
2 Simon 1955.
3 Simon 1955, p. 24.

De *Upper Echelon Theory* gaat ervan uit dat leidinggevenden feilbare mensen zijn, vatbaar voor cognitieve vooroordelen, egoïsme, verveling en vermoeidheid.

Bijlage

IV: Soft controls gedefinieerd

Soft controls onderscheiden zich van *hard controls* door de aard van de maatregel. Waar het bij *soft controls* om informele maatregelen gaat, zijn de maatregelen van *hard controls* formeel.[1] Bij *hard controls* gaat het om vastgestelde en vastgelegde maatregelen binnen de organisatie, inclusief de uitvoering daarvan. Het gaat om formele documenten waarin zaken als procedurevoorschriften, functiescheidingen, administratieve systemen en gedragscodes worden omschreven. Bij *soft controls* gaat het juist om de gedeelde percepties en ervaringen inzake de cultuur en het klimaat binnen de organisatie. Het gaat bij *soft controls* om de impliciete gedragscode: de gedragsnormen die volgens de betrokkenen echt gelden. *Soft controls* zijn dan de informele beheersmaatregelen binnen een organisatie die van invloed zijn op het gedrag van de betrokkenen.

In onderstaand overzicht zijn de verschillen tussen *hard controls* en *soft controls* schematisch weergegeven, waarbij aangegeven moet worden dat in de praktijk deze zwart-wit-weergave genuanceerder kan liggen:

HARD CONTROLS	SOFT CONTROLS
Rationeel handelen	Intuïtief handelen
Rapporteren en meten	Leren en vertrouwen
Handboeken en procedures	Eigen verantwoordelijkheid
Organisatiestructuur	Organisatiecultuur
Opstellen regels, taken en bevoegdheden	Aanspreken op (voorbeeld)gedrag
Korte termijn	Lange termijn
Concreet en meetbaar	Abstract en moeilijk meetbaar

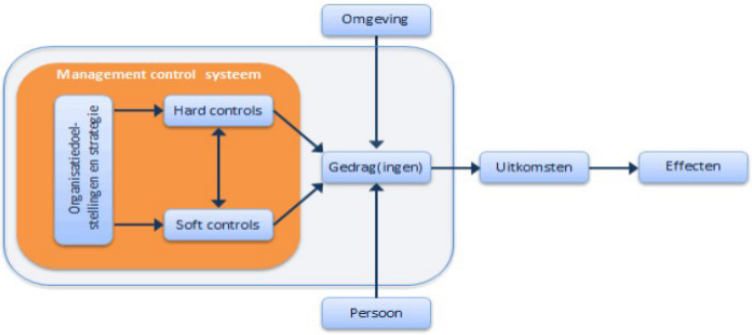
Hard controls en *soft controls* onderscheiden zich verder in de tijdsperiode waarbinnen zij effectief zijn en de duurzaamheid. *Hard control* maatregelen werken direct en op korte termijn, maar zodra ze worden opgeheven, verdwijnt het gewenste gedrag ook vaak weer. Bij *soft controls* is dit andersom: het duurt langer voordat de inzet van *soft controls* effect heeft, maar als ze eenmaal tot gedragsverandering naar het gewenste gedrag geleid hebben, zal dit langer standhouden. Dit komt door het verschil in aanpak. Waar *hard control* maatregelen direct ingrijpen op het gedrag van individuen in de organisaties via regels en procedures, beïnvloeden *soft controls* het gedrag door in te spelen op de normen, waarden en mentale modellen die bepalend zijn voor dit gedrag. Die laatste benadering vergt meer

1 Vink en Kaptein, *MAB* 2008 (82) (06).

tijd, maar beklijft beter, omdat de individuen dan vanuit overtuiging tot het gewenste gedrag zijn overgegaan.

Kaptein en Wallage hebben dit als volgt in figuur A samengevat.[2] De figuur laat zien dat de onderneming haar organisatiedoelstellingen en strategie realiseert door zowel *hard controls* als *soft controls* in te zetten. Bij het inzetten van *hard controls* wordt op het voor de organisatiedoelstellingen gewenste gedrag gestuurd via regels en procedures. Bij het inzetten van *soft controls* wordt het gewenste gedrag bereikt door onder andere in te spelen op de normen en waarden van de werknemers.

Figuur A Elementen van het managementcontrolsysteem (Kaptein en Wallage 2010)



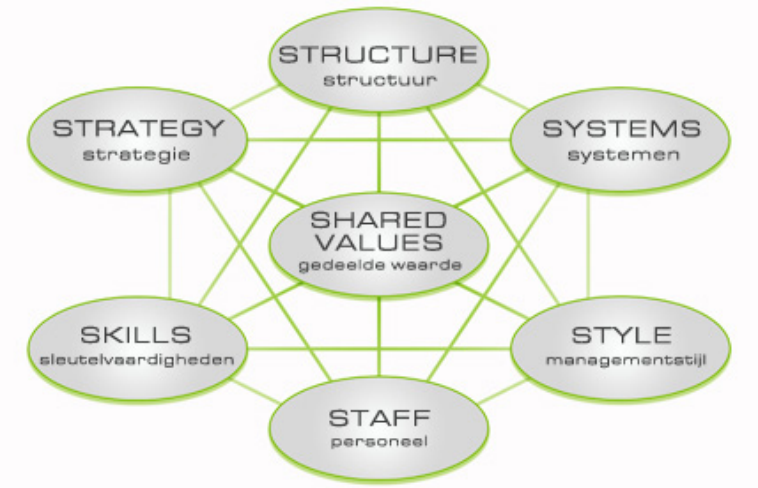
Management control gaat over mensen aanmoedigen om gewenste acties te ondernemen zodat ze de gestelde doelen bereiken. Het gaat ook over het voorkomen dat medewerkers dingen doen die de organisatie niet wil, of dat ze aandacht aan de verkeerde zaken besteden. Managementcontrolsystemen willen handvatten geven om greep te krijgen en houden op processen, meer zekerheid te verschaffen over de gewenste doelen en te zorgen dat organisatie *in control* blijft. Management control heeft daarmee een gedragsmatige oriëntatie.[3]

2 Kaptein en Wallage, *MAB* 2010 (84) (12).
3 Merchant en Van der Stede 2012.

Bijlage

V: Typerende modellen conform aanbeveling 21 van de Monitoring Commissie Accountancy

In de onderstaande figuur een weergave van het 7S-model:[1]



In dit 7S-model is een onderscheid gemaakt tussen drie harde en vier zachte factoren. De harde factoren zijn strategie, systemen en structuur. De zachte factoren zijn gedeelde waarden, managementstijl, personeel en vaardigheden. In een optimaal functionerende organisatie komen alle aspecten uit de verschillende factoren met elkaar overeen. Belangrijk is dus dat er synergie moet zijn tussen alle aspecten en dat wanneer het bedrijf naar links wil wijzen, er geen factor is die naar rechts wijst.

Het analysemodel waarin cultuur, leiderschap, organisatiecontext en gedrag integraal worden benaderd om zodoende cultuur- en gedragsveranderingen te bewerkstelligen, heeft overeenkomsten met het tempelmodel. In een figuur:

1 McKinsey 7-S framework.

De onderneming opereert niet solitair, maar is onderdeel van de omgeving. Deze omgevingsfactoren hebben impact op de organisatie doordat ze bepalend zijn voor de waarden en normen van de organisatie op de lange termijn. In dit tempelmodel wordt gedragsverandering geïnduceerd door het integraal beïnvloeden van vier pijlers: het systeem, de structuur, de cultuur en de mens. Al te vaak probeert men in een organisatie in te spelen op slechts één van de pijlers en zo tevergeefs het gedrag te veranderen. Effectieve gedragsveranderingen kunnen pas bewerkstelligd worden als er tegelijkertijd op de vier pijlers wordt ingespeeld.

De vier pijlers staan stevig verankerd in de missie, visie en strategie van de organisatie. In het tempelmodel vormen visie, missie en strategie het onderste fundament van de organisatie, waarop de andere aspecten zijn gebouwd. De missie, visie en de strategie worden door middel van leiderschap uitgedragen in de gehele organisatiecontext waaronder de mensen, de organisatiecultuur, de organisatiestructuur en de organisatorische systemen vallen. Er zijn verschillende definities van leiderschap, maar over het algemeen wordt leiderschap gedefinieerd als '*a process of social influences in which one person can enlist another to accomplish certain tasks*'.[2] Leiderschap betekent dus aan de ene kant een sociaal proces waarbij medewerkers beïnvloed worden met als doel te bereiken wat gedaan moet worden. Aan de andere kant zorgt leiderschap er ook voor dat de neuzen in de organisatie dezelfde richting op staan, om gemeenschappelijke doelstellingen te kunnen behalen. Goed leiderschap leidt dus tot een uitgedragen missie, visie en strategie. De pijlers mensen, cultuur, structuur en systemen vormen de kern van de organisatie. Ze steunen op het leiderschap vanuit het onderste fundament en beïnvloeden het organisatiegedrag. Dit

2 Chemers, *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice 4*, 2000/01.

tempelmodel vertegenwoordigt de aanbeveling van de MCA om te komen tot een integrale aanpak.

Bijlage

VI: Levers of Control model van Simon

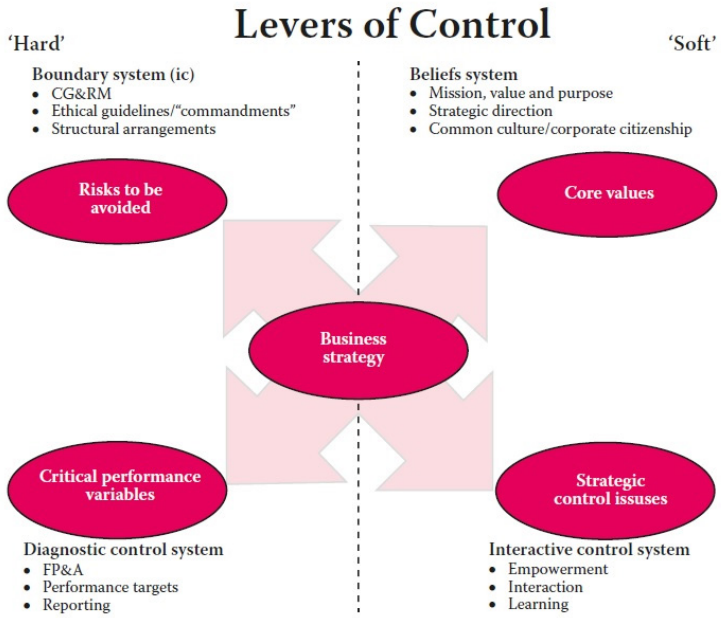
Het model van Simons is afgebeeld in de figuur hieronder en bevat vier categorieën instrumenten die als *lever* (hefboom) kunnen dienen ten behoeve van de interne beheersing.

Dat *soft controls* een belangrijke rol kunnen spelen, wordt duidelijk met het model van Simons (2000) waarin vier controlesystemen worden onderscheiden:[1]

– *Belief systems* (over bijvoorbeeld *core values*);
– *Boundary systems* (over onder andere *behavioral constraints*);
– *Diagnostisch systems* (denk aan monitoren);
– *Interactive systems*.

Alle vier de systemen werken samen in het belang van de organisatie.

1 Simons 1995.



Figuur 1. Levers of control framework

Zoals vermeld gaat het volgens Simons binnen de *belief systems* om de kernwaarden (*core values*) van de organisatie die medewerkers moeten inspireren tot creativiteit en ondernemingszin, en hen moeten uitdagen om kansen en mogelijkheden te zien en te benutten. Zo gezien zijn de *belief systems* van Simons dus nauw verwant, zo niet synoniem aan de *soft controls*. Merchant en Van der Stede spreken in dit verband over *cultural controls*.[2]

Recente literatuur die voortbouwt op Simons laat zien dat de kracht van controlesystemen niet zozeer ligt in hun technische ontwerp, maar in hun bruikbaarheid in organisaties.[3] Dit betekent dat dezelfde managementcontrolsystemen verschillende rollen kunnen vervullen, afhankelijk van hun gebruik. Hoe goed ze werken, hangt af van de mensen, de interactie tussen de mensen en de cultuur binnen een bedrijf. Bijvoorbeeld: als budgetsystemen worden gebruikt om medewerkers verantwoordelijk te houden voor het bereiken van de geplande resultaten, dan zijn ze te zien *als hard control*. Het voornaamste doel is dan immers bijdragen aan de implementatie van de strategie (de beschreven doelen).

2 Merchant en Van der Stede 2012.
3 Henri, *Accounting, Organizations and Society* 2006 (31) (06); Mundy, *Accounting, Organizations and Society* 2010 (35) (05).

Simons spreekt dan van managementcontrolsystemen als *diagnostic control systems*.[4] Henri noemt dit *cybernetisch* (besturing op grond van feedback) en Mundy noemt dit *controlling use of management control systems*.[5, 6]

Als echter het verschil tussen geplande budgetten en gestelde doelen enerzijds en de feitelijke resultaten anderzijds wordt gebruikt om het gesprek te voeren om beter te begrijpen wat de onderliggende factoren zijn van het succes van een organisatie en om het zoeken van kansen en mogelijkheden te stimuleren, worden deze managementcontrolsystemen gebruikt als *soft controls*. Simons noemt dit dan *interactive control systems*.[7] Henri bestempelt dit als een holistische benadering, terwijl Mundy dit dan karakteriseert als *enabling*.[8, 9] Zo gebruikt kunnen managementcontrolsystemen dus bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe ideeën en initiatieven en leidend zijn bij inductieve strategieën (*bottom-up, emergent*).

In de organisatie bestaan vele kritieke prestatiemaatstaven, zoals nettowinst, *return on investment* (ROI) en de *economic value added* (EVA). Deze maatstaven zijn onderdeel van het *diagnostic control system*. Het *interactive control system* betreft de lerende organisatie en gaat over het formeel overleg om tot nieuwe ideeën en strategieën te komen. Deze twee systemen (het *diagnostic control system* en het *interactive control system*) zorgen ervoor dat kortetermijnresultaten kunnen worden behaald. De formele documenten zoals de omschreven missie behoren tot de *belief systems*. Als laatste bestaan de *boundary systems*, waarin de formele standaarden (gedragscodes) liggen besloten die het gedrag van medewerkers inperken.

4 Simons 1995.
5 Henri, *Accounting, Organizations and Society* 2006 (31) (06).
6 Mundy, *Accounting, Organizations and Society* 2010 (35) (05).
7 Simons 1995.
8 Henri, *Accounting, Organizations and Society* 2006 (31) (06).
9 Mundy, *Accounting, Organizations and Society* 2010 (35) (05).

Bijlage

VII: Personen die hebben meegewerkt aan het onderzoeksrapport

In de periode van begin november 2020 tot en met half december 2020 zijn in totaal 40 personen/organisaties geïnterviewd, zijnde experts (7 personen/17,5%), relevante belangenorganisaties (13 organisaties/32,5%), accountants (9 personen/22,5%) en ketenvertegenwoordigers (11 personen/27,5%).

EXPERTS

- Prof. dr. J.F.M.G. Bouwens (UVA)
- Mr. dr. J.E. Brink-van der Meer (VU)
- Prof. dr. mr. J.B.S. Hijink (RU en Stibbe)
- Prof. dr. M.N. Hoogendoorn (EUR)
- Prof. dr. R.B.H. Hooghiemstra (RUG)
- Prof. dr. S.P. Kaptein (EUR EN KPMG)
- Prof. dr. F.H.M. Verbeeten MBA ((UVA)

BELANGENORGANISATIES EN OVERIGE ORGANISATIES

- VNO-NCW
- Vereniging Effecten Uitgevende Ondernemingen
- Eumedion
- Beleggersvereniging VEB
- Instituut van Internal Auditors
- Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
- SRA
- Monitoring Commissie Accountancy
- Commissie Eindtermen Accountantsopleiding
- Monitoring Commissie Corporate Governance
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Autoriteit Financiële Markten

KETENVERTEGENWOORDIGERS EN ACCOUNTANTS

– Diverse ketenvertegenwoordigers (CFO's/groepscontrollers, commissarissen, voorzitters auditcommissie, interne auditfunctie en compliance van zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde ondernemingen)
– Diverse accountants (die beursgenoteerde en/of niet-beursgenoteerde ondernemingen controleren)

Business and Law Research Network Series

De volgende titels zijn verschenen in de Business and Law Research Network Series:

1. J.M.G.J. Boon, H. Koster & R.D. Vriesendorp, *Implementation of the EU Preventive Restructuring Directive, Part I, Business and Law Research Network Series No 1*, Den Haag: Eleven, 2023.
2. H. Koster, C. de Groot, T.L.M Verdoes, M.P. Lycklama à Nijeholt, J. Nijland, A.C. Jansen, N. Strohmaier, J.A. Rijsenbilt, *Versterking verantwoordingsketen. Een wetenschappelijk onderzoek naar de versterking van de verantwoordelijkheid van gecontroleerde entiteiten zelf rondom de accountantscontrole en de jaarverslaggeving, Business and Law Research Network Series No 2*, Den Haag: Boom, 2023.