

Het “in control statement”

Jim Emanuels

SAMENVATTING In dit artikel bespreek ik de achtergrond en betekenis van het *in control statement* dat volgens een best practice-bepaling in de herziene corporate governance code 2016 door ondernemingen in het bestuursverslag moet worden opgenomen. Ik ga in op een aantal wijzigingen ten opzichte van eerdere versies van deze bepaling, op de relatie met de risico-informatie in het bestuursverslag en bespreek enkele bijzondere aandachtspunten voor de toepassing in de praktijk.

De nieuwe bepalingen omtrent het *in control statement* zijn van belang voor alle ondernemingen die hun bestuursverslag conform de best practice-bepalingen moeten inrichten. Voor opstellers en gebruikers van bestuursverslagen kan dit artikel meer inzicht geven in de toegevoegde waarde van het *in control statement*.

1 Inleiding

In principes 1.4.2 en 1.4.3 van de herziene corporate governance code (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2016a) wordt gesteld dat het bestuur van een onderneming in het bestuursverslag informatie verstrekt over een aantal aspecten van de risicobeheersing door de onderneming, waaronder ook een expliciete verklaring die betrekking heeft op de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen. Hoewel niet eenduidig gedefinieerd, wordt laatstgenoemde verklaring, die door de commissie “de verklaring van het bestuur” wordt genoemd, in de praktijk een “*in control statement*” (ICS) of een interne beheersingsverklaring genoemd.¹

In dit artikel zal ik kort ingaan op de ontstaansgeschiedenis van het ICS in Nederland en daarna, uitgaande van de hiervoor gegeven praktische definitie en de gewijzigde reikwijdte die de commissie heeft gekozen, ga ik nader in op de samenhang tussen de informatie over risico’s en risicobeheersing (hierna aangeduid als risico-informatie) in het bestuursverslag en het ICS. Vervolgens bespreek ik de belangrijkste aspecten van de toepassing van de best practice-bepalingen rond het ICS om daarna af te sluiten met een aantal conclusies.

2 In het kort de geschiedenis van het ICS in Nederland

In 2007 publiceerde de eerste Nederlandse corporate governance commissie, onder voorzitterschap van Jaap

Peters, 40 aanbevelingen. Eén ervan (aanbeveling 21) had betrekking op de taak van de Raad van Bestuur om in het bestuursverslag (tot eind 2015 ook wel aangeduid als jaarverslag) te rapporteren over “*de aan de strategie verbonden risico’s en de mechanismen tot beheersing van de risico’s van financiële aard*” (Commissie Corporate Governance (1997).

De daaropvolgende code uit 2003 stelde ten aanzien van risico-informatie in best practice-bepaling II.1.4:

“In het jaarverslag verklaart het bestuur dat de interne risicobeheersings- en controlesystemen adequaat en effectief zijn en geeft hij een duidelijke onderbouwing hiervan. Het bestuur rapporteert in het jaarverslag over de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem in het boekjaar. Het bestuur geeft daarbij tevens aan welke eventuele significante wijzigingen zijn aangebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen zijn gepland en dat één en ander met de auditcommissie en de raad van commissarissen is besproken” (Commissie Corporate Governance, 2003).

Morris Tabaksblat, indertijd de voorzitter van de Commissie Corporate Governance, gaf aan dat hij niet tevreden was over de risico-informatie zoals die in de praktijk door ondernemingen werd vormgegeven om te voldoen aan de code uit 2004² (Couwenbergh & Haenen, 2007). Hij stelde dat het moeilijk zou zijn om de rapportage “in regels te gieten.”

Zijn opvolgers gaven de moed echter niet op. De “Code Tabaksblat” werd eind 2008 opgevolgd door de herziene code (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2008a), het product van de commissie Frijns. Ten aanzien van het ICS, waren belangrijke aanpassingen dat de reikwijdte ervan werd ingeperkt en dat het bestuur, uitsluitend ten aanzien van financiële verslaggevingsrisico’s, onderbouwd moest verklaren dat:

“...de interne risicobeheersings- en controlesystemen een redelijke mate van zekerheid geven dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat en dat de risicobeheersings- en controlesystemen in het verslagjaar naar behoren hebben gewerkt” (De Nederlandse Corporate Governance Code, 2008, II.1.5)

Voor de overige (niet-financiële) verslaggevingsrisico’s kon worden volstaan met een beschrijving. Al in 2005 had deze aanpassing zich aangekondigd met een na-

dere “guidance” uitgebracht door de commissie in het evaluatierapport (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2005).³

Een belangrijke reden voor deze scopebeperking was volgens de commissie de grote moeite die ondernemingen hadden met de naleving van deze bepaling. Van Leeuwen en Wallage (2007) signaleerden hiervoor onder andere als mogelijke oorzaken de zorg van bestuurders dat gewekte verwachtingen niet waargemaakt zouden kunnen worden, dat het ten aanzien van de brede risicobeheersing moeilijk zou zijn om uitspraken te doen over de effectiviteit van de risicobeheersing en dat een positief geformuleerde verklaring ten onrechte het beeld van volledige “control” zou oproepen. De Groot (2006) ziet de aangekondigde wijzigingen als een stap in de goede richting, maar signaleert wel de spanning tussen een behoefte aan meer uitvoeringsvoorschriften enerzijds en de kans op juridificering door gedetailleerde regels anderzijds.

Na de scope-aanpassing bleek dat over 2008 verbeteringen zichtbaar waren in de risico-informatie van ondernemingen (met name in de rapportage over tekortkomingen en doorgevoerde en/of geplande verbeteringen in de risicobeheersing) en dat meer beursfondsen een ICS publiceerden (Nivra, 2010). Een bijkomend voordeel voor een aantal beursfondsen was dat de nieuwe scope van het ICS goed aansloot op sectie 404 van de inmiddels sinds 2002 in werking zijnde Sarbanes Oxley-wetgeving in de Verenigde Staten, die ook relevant is voor “foreign registrants” zoals (indertijd) bijvoorbeeld KPN, Ahold, Shell en ING (Emanuel et al., 2004). Uit onderzoek van Van Daelen en De Groot (2014) blijkt dat nog wel een aantal ondernemingen ook na 2010 bewust of onbewust de brede scope bleven hanteren, met het risico dat zij dit niet konden waarmaken (Sampers, 2007).

In het evaluatierapport over 2005 werd ook het zogenaamde “forward looking statement” geïntroduceerd. In dit onderdeel van het ICS verklaart het bestuur dat er geen indicaties zijn dat de risicobeheersingssystemen in het lopende boekjaar niet naar behoren zullen werken. De verklaring richt zich dus op de toekomst (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2005). In de herziene code van 2008 was dit “forward looking statement” niet meer terug te vinden, omdat het op te weinig draagvlak kon rekenen, en in 2009 was het aantal bedrijven dat nog een dergelijk statement opnam dientengevolge ook sterk teruggelopen (Nivra, 2010; Van Daelen & De Groot, 2014).

Ten aanzien van de herziene code 2016 (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2016a) zijn twee observaties te maken met betrekking tot het ICS:

1. Ten aanzien van de scope van het ICS houdt de commissie vast aan het onderscheid tussen financiële verslaggevingsrisico's en overige risico's. Ten aanzien van de eerste groep risico's wordt gevraagd te verklaren dat het risicobeheersingssysteem voldoende waarborgen biedt met betrekking tot de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving, ten aanzien van de laatste groep (overige risico's) wordt alleen gevraagd te verklaren dat de gegeven beschrijving van het systeem voldoende inzicht geeft.
2. Met betrekking tot de toekomstgerichtheid heeft de gevraagde uitspraak over de werking van de risicobeheersingssystemen in het lopende boekjaar, uiteindelijk (hoewel opnieuw opgenomen in het eerste ontwerp) de herziene code niet gehaald, evenals dit het geval was in 2008. Daarentegen wordt nu gevraagd om inzicht in die risico's en onzekerheden die de continuïteit van de onderneming binnen een termijn van 12 maanden bedreigen.

In de toelichting op de nieuwe code geeft de commissie er blijk van dat zij bewust een best practice heeft geformuleerd ten aanzien van het ICS die verder gaat dan de vorige code en die ook verder gaat dan op basis van Europese richtlijnen wordt vereist.⁴ De overwegingen hierbij zijn weinig inhoudelijk en beperken zich tot verwijzingen naar de acceptatie van het ICS in de praktijk en een veronderstelde impuls aan de verbetering van de risico-informatie die het ICS heeft gegeven.

Toch wijst het geschetste beeld van de (voorgestelde) wijzigingen in de loop der tijd op een worsteling van de opvolgende commissies met de gewenste inhoud van het ICS. Om deze worsteling te kunnen begrijpen en de gekozen oplossing op waarde te kunnen schatten, is het gewenst om niet alleen naar het ICS te kijken, maar ook naar het object van dit ICS, namelijk de risico-informatie zoals die in het bestuursverslag op grond van best practice-bepaling 1.4.2 moet worden gegeven.

3 De verantwoording in het bestuursverslag

1.4.2 Verantwoording in het bestuursverslag⁵

Het bestuur legt in het bestuursverslag verantwoording af over:

- i. de uitvoering van het risicobeoordeling en beschrijft 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 aan-gebracht, welke eventuele belangrijke verbeteringen van die systemen zijn voorzien en dat deze onderwerpen besproken zijn met de auditcommissie en de raad van commissarissen; en

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

Het bestuursverslag is naast de financiële verslaggeving een belangrijk instrument waarmee de bestuurders als “agenten” verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en daarmee ook over de waarde die bestuurders voor de aandeelhouders (“principalen”) toevoegen aan de onderneming. Indien het bestuursverslag misleidend is, zijn de bestuurders (en dus niet de onderneming) hoofdelijk aansprakelijk voor de gevolgen daarvan⁶. Deze aansprakelijkheid geldt overigens niet alleen jegens aandeelhouders, maar richting een grotere groep “derden”.

Een groot deel van het bestuursverslag bestaat enerzijds uit feitelijke (kwalitatieve en kwantitatieve) informatie, die aanvullend is op de financiële verslaggeving en die soms ook uit wettelijke eisen voortvloeit, en anderzijds uit de visie van de bestuurders op wat er binnen en buiten de onderneming gebeurt is en mogelijk gaat gebeuren, op keuzes die gemaakt worden in de strategie en op het gevoerde beleid in het algemeen.

Ten aanzien van de feitelijke (verplichte) informatie geldt dat deze door derden en door de externe accountant te verifiëren is (de externe accountant moet in ieder geval nagaan dat deze informatie niet strijdig is met de financiële verslaggeving). De bestuurder zal zich ten aanzien van deze informatie dan ook weinig tot geen eigen inzicht en rapportagevrijheid kunnen permitteren.

Ten aanzien van de informatie over visie, strategie, risicobereidheid⁷, beleid, etc. ligt dit anders. Dit wil ik illustreren door het toe te spitsen op de risico-informatie. Hoewel in zekere zin gereguleerd qua inhoud door best practice-bepaling 1.4.2, is er ten aanzien van deze informatie nog veel vrijheid en interpretatieruimte mogelijk.

Kijken we bijvoorbeeld naar het eerste lid van deze bepaling dan is de vraag wat het criterium is voor een “voornaam” risico en hoe diepgaand de “beschrijving” moet zijn. De te verstrekken risico-informatie is dus in hoge mate subjectief (het is de mening van de bestuurder over wat voorname risico's zijn) en er is vrijheid in de omvang en detaillering van de toelichting op het risico. Ook andere wet- en regelgeving sluit hierop aan en biedt geen verdere concretisering. Artikel 2:391 BW stelt evenals best practice-bepaling 1.4.3 dat aangege-

ven moet worden wat de voornaamste risico's en onzekerheden zijn waarmee de rechtspersoon wordt geconfronteerd en de Wet financieel toezicht (Wft) stelt in artikel 5:25c: “De jaarlijkse financiële verslaggeving omvat... verklaringen... dat in het bestuursverslag de *wezenlijke* risico's waarmee de uitgevende instelling wordt geconfronteerd, zijn beschreven”.

Naast de inhoudelijke vrijheid, is er ook ruimte om naar eigen inzicht te bepalen waar de informatie in het bestuursverslag wordt opgenomen. Dat kan bijvoorbeeld per segment als risico's sterk verbonden zijn met verschillende activiteiten, maar het kan ook gegroepeerd in een specifiek onderdeel van het bestuursverslag, dat dan over het algemeen de risicoparaagraaf wordt genoemd.

Bij het benutten van de vrijheid ten aanzien van de inhoud van de risico-informatie, zijn er verschillende redenen die de bestuurder kan hebben om terughoudend te zijn. Naar analogie met de conclusies van Dobler (2008) onderscheid ik de volgende redenen:

1. De bestuurder is terughoudend omdat hij te weinig risico-informatie heeft, of omdat hij stelt dat dit zo is;
2. De bestuurder meent, vooral als het gaat om toekomstgerichte risico-informatie, dat hij niet zeker genoeg is over de betrouwbaarheid van de risico-informatie, of kiest er bewust voor om risico-informatie niet te verstrekken;
3. De bestuurder wil bepaalde risico-informatie niet verstrekken omdat dit ten koste kan gaan van de concurrentiepositie van de onderneming of andere nadelige effecten (kosten) kan veroorzaken voor de onderneming.

Met betrekking tot financiële verslaggevingsrisico's is er breed draagvlak voor verplichte informatie over risico's en beheersingsmaatregelen, die de bestuurder dwingt om voorbij te gaan aan bovengenoemde motieven. Onderzoek toont aan dat deze informatie van toegevoegde waarde is voor gebruikers, waaronder zeker ook voor de externe accountant als vooruitgeschoven post van de principalen (Hermanson, 2000).

Hoewel er zeker argumenten zijn voor meer standaardisatie van risico-informatie (zie bijvoorbeeld Van Daelen, 2013), is er ook onderzoek dat er op wijst dat enige vrijheid en nuance in de mate waarin over niet-financiële verslaggevingsrisico's en risicobeheersing gerapporteerd wordt, onvermijdelijk en wellicht ook niet persé ongewenst is. Zo tonen Abraham en Cox (2007) aan dat institutionele beleggers significant meer investeren in ondernemingen die vrijwillig minder risico-informatie geven en dat meer bestuurders en onafhankelijke toezichthouders (non-executive directors)

bijdragen aan meer risico-informatie. In lijn met de agencytheorie, vinden Deumes en Knechel (2008) dat er minder gerapporteerd wordt over risico's naarmate er meer zogenaamde "blockholders"⁸ zijn en naarmate de onderneming meer gefinancierd is met eigen vermogen. Andere ondernemingsspecifieke factoren die de hoeveelheid risico-informatie positief beïnvloeden zijn de omvang van de onderneming, de hoeveelheid omgevingsrisico (Linsley & Shrives, 2006) en de cultuur van het land waar de onderneming mee verbonden is (Hooghiemstra et al., 2015). Laatstgenoemde studie laat zien dat de hoeveelheid risico-informatie positief geassocieerd kan worden met individualistische culturen (het afleggen van verantwoording sluit aan bij de behoefte om eigen verantwoordelijkheid te nemen) en negatief met risicomijdende culturen (omdat de kosten van het rapporteren van risico's als te hoog worden ervaren; zie ook het derde argument van Dobler (2008)).

Uit het voorgaande concludeer ik dat risico-informatie altijd in zekere zin context- en organisatiespecifiek zal zijn en dat naast een aantal algemene eisen, zoals bijvoorbeeld geformuleerd in best practice-bepaling 1.4.2, de nadere invulling in termen van omvang en diepgang in de dialoog tussen stakeholders (met name aandeelhouders) en bestuurders tot stand zal komen. De commissie maakt dus mijns inziens terecht de keuze voor een "principle-based benadering" ten aanzien van het normeren van de risico-informatie.

4 Het ICS in het bestuursverslag

Ook het ICS maakt onderdeel uit van het bestuursverslag. Een groot verschil met de rest van het bestuursverslag is echter dat er niet gevraagd wordt om een subjectieve *visie* van het bestuur op de risico's en risicobeheersing, maar om een positieve *verklaring*. Een visie kan fout (slecht) zijn, maar het aantonen van (bewuste) misleiding zal ten aanzien van een visie niet eenvoudig zijn. Een verklaring daarentegen, kan veel sneller onjuist en/of onterecht zijn. Van een onterechte

verklaring kan sprake zijn als deze niet voldoende onderbouwd is met feiten en van een onjuiste verklaring als er op basis van voldoende feitenonderzoek, bewust of onbewust een onjuiste conclusie wordt gepresenteerd. In beide gevallen is er dan naar mijn mening sprake van misleiding. Het is begrijpelijk dat bestuurders juist om die reden uitermate zorgvuldig zullen en moeten zijn bij het afgeven van deze verklaring.

Uit deze duiding van het ICS als een verklaring, kan ook een verwachting worden afgeleid over de omvang van het ICS. Overeenkomstig de bestaande praktijk, zoals die uit de bestuursverslagen en websites van diverse beursfondsen blijkt, zal deze verklaring beknopt en precies zijn en vanuit juridisch perspectief geen ruimte laten voor interpretaties over wat wel en niet verklaard (bevestigd) wordt.⁹

Hierna volgt een bespreking van enkele belangrijke aspecten van het ICS.

4.1 Algemene opmerkingen bij het ICS volgens best practice-bepaling 1.4.3

Allereerst merk ik op dat in de terminologie van 1.4.3, evenals in 1.4.2 en in eerdere versies van de code, een onderscheid wordt gemaakt tussen interne risicobeheersing en interne controle. Een naar mijn mening theoretisch gezien overbodig onderscheid, omdat interne controle een integraal onderdeel is van interne risicobeheersing, namelijk het onderdeel dat gaat over het treffen van beheersingsmaatregelen die de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving waarborgen (Emanuel & De Munnik, 2006).

Ten tweede valt op dat alle sub-bepalingen van deze best practice uitsluitend positief geformuleerd zijn. Strikt theoretisch beperkt dit in specifieke omstandigheden de mogelijkheid van een bestuurder om een verklaring af te geven. Als bijvoorbeeld de systemen geen "redelijke mate van zekerheid geven" (sub ii), kan de verklaring niet worden afgegeven, terwijl de best practice vraagt om

1.4.3 Verklaring van het bestuur

Het bestuur verklaart 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.

dat wel te doen. In deze, nogmaals hypothetische, “catch 22”, is de enige uitweg het uitleggen waarom er geen verklaring wordt gegeven conform best practice-bepaling 1.4.3. Het algemene “comply or explain”-uitgangspunt van de code bewijst hier zijn nut.

4.2 ... in voldoende mate inzicht geven in tekortkomingen in de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen (1.4.3 i)

Dit element van de verklaring heeft als object hetgeen in een ander deel van het bestuursverslag is geschreven over de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem (zie paragraaf 3).

Uit deze bepaling blijkt direct dat het mogelijk is om tekortkomingen in het risicobeheersingssysteem te hebben, als deze maar goed zijn toegelicht in het bestuursverslag. Dit lijkt mij terecht. Juist het feit dat tekortkomingen zijn geconstateerd en dat er acties worden genomen om deze te verhelpen, wijst op een toereikend intern toezicht op het risicobeheersingssysteem (monitoring).

Om te kunnen constateren dat het bestuursverslag inzicht geeft in tekortkomingen in de werking van het risicobeheersingssysteem zal vastgesteld moeten worden dat er in het bestuursverslag een adequate confrontatie is tussen de norm (het risicobeheersingssysteem waarvoor in opzet is gekozen) en de werking van dat systeem. De keuze voor het raamwerk dat gebruikt wordt als basis voor het risicobeheersingssysteem, is aan het bestuur. Dat raamwerk kan zijn het COSO Enterprise Risk Management-framework (waarnaar de commissie verwijst als voorbeeld), ISO 31000, een eigen ontwerp, of een mix van raamwerken. In ieder geval zal het systeem gedocumenteerd moeten zijn. Op deze plaats zal ik niet ingaan op de aspecten die deze keuze (zouden moeten) bepalen hoewel ook hier de nodige opinies over verschijnen en enig onderzoek over beschikbaar is.¹⁰

Opvallend is wel dat niet verklaard hoeft te worden dat de norm als zodanig adequaat is. Indien de directie bijvoorbeeld, conform hetgeen vastgelegd is in het risicobeheersingssysteem, tweemaal een strategische risicoanalyse uitvoert en dit opschrijft in het bestuursverslag, is de verklaring op dit punt een “was-sen neus”. Immers, er hoeft door het bestuur alleen vastgesteld te zijn dat datgene wat is opgeschreven ook klopt. Als de strategische risicoanalyse niet is uitgevoerd, dan kan ook een verklaring worden afgegeven, alleen moet die tekortkoming dan wel worden benoemd.

In een “rule-based”-omgeving zou het risicobeheersingssysteem strak genormeerd en gedetailleerd voorgeschreven zijn. De commissie had kunnen overwegen om, in

lijn met de principle-based benadering in de herziene code, het bestuur te laten verklaren dat het systeem dat zij hanteren door hen zelf als adequaat is beoordeeld, net zoals dat ten aanzien van de financiële verslaggevingsrisico's is gebeurd (zie 4.3). Dat wil zeggen dat het bestuur zou verklaren dat het risicobeheersingssysteem in hun opvatting met de gewenste mate van zekerheid zorgt voor het behalen van de integrale organisatiedoelstellingen (Emanuel & De Munnik, 2006).

4.3 ... voornoemde systemen een redelijke mate van zekerheid geven dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat (1.4.3 ii)

Zoals gezegd gaat de code hier ten aanzien van de financiële verslaggevingsrisico's een stap verder dan bij de overige risico's, door te eisen dat het bestuur zich ervan vergewist dat het interne controlesysteem, dat van toepassing is op de beheersing van deze risico's, toereikend (adequaat) is. Dit systeem is, zoals eerder is toegelicht, een subset van het risicobeheersingssysteem en richt zich specifiek op de beheersing van de financiële verslaggevingsrisico's.

Er wordt door de commissie geen onderscheid gemaakt tussen de opzet en werking van dit subsysteem, maar als er sprake moet zijn van het uiteindelijk met een redelijke mate van zekerheid kunnen verklaren dat de financiële verslaggeving geen onjuistheden van materieel belang bevat, dan zullen zowel opzet als werking toereikend moeten zijn.

Intern is het vooral de internal audit-functie¹¹ die de toereikendheid van de werking vaststelt en erover rapporteert aan het bestuur en de toezichthouders. Dit is geregeld in best practice-bepaling 1.2.3 van de code en is onderdeel van hun “monitoring” rol.

Ten aanzien van de financiële verslaggeving ziet regelgeving voor externe accountants (in casu COS 315) er op toe dat de externe accountant vaststelt dat opzet en werking van het interne controlesysteem toereikend zijn voor het mitigeren van de financiële verslaggevingsrisico's, ten einde onjuistheden (en onvolledigheden) van materieel belang te voorkomen. Vanuit deze rol zal dus ook de externe accountant kunnen en moeten vaststellen dat de verklaring van het bestuur op dit punt waarheidsgetrouw is en gaat hij dus ook verder, door middels de accountantsverklaring ook impliciet een oordeel uit te spreken over het interne controlesysteem zelf.

Hierbij moet worden bedacht dat het interne controlesysteem, in navolging van de internationaal geaccepteerde visie op integrale risicobeheersing, niet gelijkgesteld kan worden met de klassieke Nederlandse procesgerichte administratieve organisatie en interne controle. Evenals dat geldt voor de beheersing van strategische en ope-

rationele risico's, geldt ook voor de financiële verslaggevingsrisico's dat met name de werking van de beheersingsmaatregelen in belangrijke mate afhangt van de juiste cultuur, structuur, competenties en ICT-risicobeheersing (in brede zin) in de onderneming (Emanuel & De Munnik, 2006). Deze en meer aspecten, zoals ook de interne communicatie over risico's en risicobeheersing zijn derhalve ook belangrijke aspecten die zowel de internal audit-functie als de externe accountant bij hun onderzoek naar de onderbouwing van de verklaring in het kader van 1.4.3.ii zullen betrekken.

Overigens is het bekend dat met name Sarbanes-Oxley-plichtige organisaties die al anderhalf decennium geleden gestart zijn met de verklaring over het interne controlesysteem, minder snel overgaan op een integraal risicobeheersingssysteem, waarin dit interne controlesysteem ingepast moet worden. De implementatie van integraal risicomangement in de Verenigde Staten gaat daarom langzamer dan in vergelijkbaar ontwikkelde landen (Beasley et al., 2005).

4.4 ... gerechtvaardigd dat financiële verslaggeving is opgesteld op going concern basis (1.4.3 iii)

Dit is naar mijn oordeel de minst consistente bepaling omtrent het ICS, omdat voor het afgeven van deze verklaring geen verwijzing naar het bestuursverslag als bron is opgenomen. Dit laat ruimte voor het bestuur om een onderbouwing voor de continuïteitsveronderstelling te hanteren die hij zelf redelijk en aannemelijk acht en deze onderbouwing voor het eerst in het ICS te presenteren. Het ware logischer geweest als deze onderbouwing, in aansluiting op de risico-informatie, in het bestuursverslag werd gevraagd en er in de verklaring, naar analogie van 1.4.3 i, verklaard zou moeten worden dat *het bestuursverslag in voldoende mate inzicht geeft* in de mate waarin het gerechtvaardigd is dat de financiële verslaggeving is opgesteld op going concern-basis.

Overigens leidt deze bepaling vanuit het perspectief van belanghebbenden mogelijk wel tot relevante informatie, maar vanuit bestuurdersaansprakelijkheid is hij overbodig, omdat als een financieel verslag is opgesteld op basis van continuïteitsgrondslagen, het bestuur daarvoor verantwoordelijk is en hij er op basis van BW2 Artikel 139 aansprakelijk voor is als dit niet terecht is gebeurd (misleiding).

4.5 materiële risico's en onzekerheden zijn vermeld die relevant zijn ter zake van de verwachting van de continuïteit van de vennootschap (12 maanden) (1.4.3 iv)

In 1.4.3 iv wordt wel weer teruggegrepen naar de risico-informatie in het bestuursverslag. Het is een opvallende bepaling, omdat hij op het eerste gezicht strijdig zou kunnen worden geacht met 1.4.3 iii. Immers, als er in het bestuursverslag materiële risico's en onzeker-

heden zijn benoemd conform 1.4.2, die de continuïteit binnen een termijn van 12 maanden bedreigen, dan zou het onjuist zijn om uit te gaan van de continuïteitsveronderstelling in het financiële verslag.

Het kan dan ook bijna niet anders dan dat in 1.4.3 iv geduid wordt op "netto" risico's en onzekerheden. Dat zijn risico's en onzekerheden die gemitigeerd (verminderd of vermeden) worden door te treffen of reeds getroffen maatregelen. Het is dan ook essentieel dat ook deze maatregelen in het bestuursverslag adequaat worden toegelicht. Dit kan een spanningsveld opleveren, omdat waar het gaat om strategische risico's, het verstrekken van deze informatie op zich bedreigend kan zijn en een "selffulfilling prophecy" kan inhouden (Dobler, 2008).

5 Conclusies en aanbevelingen

De herziene Code Corporate Governance bestendigt het onderscheid in verslaggeving tussen financiële verslaggevingsrisico's en overige risico's.

In het bestuursverslag moet ten aanzien van beide groepen risico's ingegaan worden op de belangrijkste (voornaamste risico's) en moet ook ten aanzien van beide groepen het beheersingssysteem worden beschreven. Daarbij is het van belang om te beseffen dat het interne controlesysteem dat gericht is op het beheersen van de interne controlerisico's, een subset is van het integrale risicobeheersingssysteem van de onderneming.

Ten aanzien van dit integrale risicobeheersingssysteem laat de code de bestuurder vrij in de keuze van een raamwerk als basis voor het risicobeheersingssysteem. Er wordt verwezen naar COSO ERM, maar niet als best practice. Ten aanzien van de beheersing van de financiële verslaggevingsrisico's gaat de norm verder dan de klassieke administratieve organisatie en interne controle, omdat het interne controlesysteem ook elementen bevat die bijvoorbeeld betrekking hebben op cultuur en competenties.

Het bestuur dient zelf te bepalen of de risicobeheersingssystemen toereikend zijn en het bestuur zorgt in het bestuursverslag voor een waarheidsgetrouwe weergave van het systeem en eventuele tekortkomingen in de opzet en werking. De code vraagt aan het bestuur in positieve zin te verklaren dat de weergave in het bestuursverslag waarheidsgetrouw is. Als dit niet het geval is, zal het bestuur moeten uitleggen waarom hij dit niet kan verklaren ("explain").

Voor financiële verslaggevingsrisico's is het vereist dat verklaard wordt dat de werking van het interne controlesysteem toereikend is, zodat er met een redelijke mate van zekerheid geen materiële fouten in de financiële verslaggeving voorkomen. De internal audit-functie zal moeten vaststellen dat deze verklaring terecht is en

zal zich net als de externe accountant een oordeel vormen over het internecontrolesysteem. Van beide functies gaan de werkzaamheden, gegeven de definitie van het internecontrolesysteem, verder dan het beoordelen van werking van de administratieve organisatie en interne controle.

De bepalingen in het ICS over de zogenaamde “forward looking statement” geven tezamen een onderbouwing van het feit dat de financiële verslaggeving op “going concern”-basis plaatsvindt en dat alle risico’s en onzekerheden die relevant zijn voor de continuïteit in de komende 12 maanden, vermeld zijn in het bestuursverslag. Er moet vanuit gegaan worden dat het hier gaat om alle belangrijke en relevante risico’s, ook

als deze adequaat worden geadresseerd (wat dan moet blijken uit het bestuursverslag).

Vanwege consistentie is aan te bevelen om in een toekomstige herziening van de code de onderbouwing van de going concern-principes niet apart te laten opnemen in het ICS, maar in de risico-informatie in het bestuursverslag. In de verklaring in het ICS kan hier dan naar verwezen worden. ■

Prof. dr. J.A. Emanuels is partner van Tacstone en hoogle-
raar bestuurlijke informatieverzorging aan de Rijksuniver-
siteit Groningen.

Noten

¹ In de praktijk wordt met het ICS soms ook gedoeld op verklaringen die binnen ondernemingen vanuit entiteiten/afdelingen aan het bestuur worden verstrekt (zie bijvoorbeeld NBA et al., 2014). Dit type verklaringen is niet het onderwerp van dit artikel, omdat zij ook geen object zijn van de corporate governance code.

² De code Tabaksblat werd gepubliceerd op 9 december 2003, en trad in werking eind 2004.

³ Bij specifieke best practice-bepalingen kan door de commissie nadere “guidance” worden verstrekt, die geen onderdeel uitmaakt van de code (die de kracht van wet heeft), maar wel een belangrijke aanwijzing vormt voor de uitleg en toepassing in de praktijk.

⁴ De desbetreffende EU richtlijn 2013/34/EU (gewijzigd door 2014/95/EU) stelt dat niet-financiële informatie verstrekt moet worden met inbegrip van “de voornaamste risico’s die ver-

bonden zijn aan deze aangelegenheden in verband met de bedrijfsactiviteiten van de onderneming, waaronder, waar relevant en evenredig, haar zakelijke betrekkingen, producten of diensten die waarschijnlijk zullen leiden tot negatieve effecten op deze gebieden, en hoe de onderneming deze risico’s beheert”.

⁵ De goede lezer ziet in lid i van deze bepaling een taalfout staan. “...het risicobeoordeling...” in plaats van “...de risicobeoordeling...”. Deze taalfout staat feitelijk in de code en is derhalve op deze plek overgenomen.

⁶ Zie BW2 Artikel 139.

⁷ Op het begrip risicobereidheid, dat in de herziene code is geïntroduceerd, wordt in dit artikel niet nader ingegaan. Volstaan wordt met de toelichting die de commissie zelf geeft, dat ondernemerschap vraagt om het “realiseren van kansen door op een bewuste wijze risico’s te

nemen” (Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 2016b).

⁸ Blockholders zijn aandeelhouders die een relatief groot pakket aandelen houden, bijvoorbeeld als strategisch belang of vanuit de historie van een familiebedrijf.

⁹ Om die reden alleen al lijkt het pleidooi van Van Grinsven (2010) voor een uitgebreid ICS dat prestaties van de organisatie benoemt op tien bouwstenen van corporate governance, niet realistisch.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Power (2009): een pleidooi voor Business Continuity Management; Arena et al. (2010): verschillende verschijningsvormen van Enterprise Risk Management; RIMS (2011): een uitgebreide vergelijking van 6 verschillende risk management-standaarden en richtlijnen).

¹¹ Zie de bijdrage van Wallage en Van Leeuwen (2017) in dit themanummer.

Literatuur

- Abraham, S., & Cox, P. (2007). Analysing the determinants of narrative risk information in UK FTSE 100 annual reports. *The British Accounting Review*, 39: 227-248.
- Arena, M., Arnaboldi, M., & Azone, G. (2010). The organizational dynamics of Enterprise Risk Management. *Accounting, Organizations and Society*, 35: 659-675.
- Beasley, M., Clune, R., & Hermanson, D. (2005). Enterprise risk management: an empirical analysis of factors associated with the extent of implementation. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(6): 521-531.
- Commissie Corporate Governance (1997). *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland; Aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoording*. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/commissie-peters>.
- Commissie Corporate Governance (2003). *De Nederlandse corporate governance code: Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2003/12/09/code-tabaksblat>.
- Couwenbergh, P., & Haenen, H. (2007). *Moris Tabaksblat, de regels en het spel*. Atlas Contact.
- Daelen, M.M.A. (2013). Een format voor de openbaarmaking van risico-informatie. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 87(7/8): 316-324.
- Daelen, M. van & Groot, J. de (2014). Risicoverslaggeving in het directieverslag in beweging. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 88(12): 543-555.
- Deumes, R., & Knechel, W.R. (2008). Economic incentives for voluntary reporting on internal risk management and control systems.

Auditing: A journal of practice & theory, 27(1): 35-66.

- Dobler, M. (2008). Incentives for risk reporting: A discretionary disclosure and cheap talk approach. *The International Journal of Accounting*, 43: 184-206.
- Emanuels, J., Leeuwen, O.C. van, & Wallage, Ph. (2004). Internal control volgens Sarbanes-Oxley: Overzicht en praktische betekenis. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 78(7/8): 348-355
- Emanuels, J., & Munnik, W.G. de (2006). Enterprise Risk Management een risicobeheersingssysteem voor organisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 80(6): 294-299.
- Grinsven, J. van (2010). Tien bouwstenen van het 'in control statement'. *Finance & Control*, april 2010: 41-44.
- Groot, J. de, & Koolstra, B. (2006). De 'in-control' good practice van de Commissie Frijns lost slechts een deel van de puzzel op. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 80(7/8): 392-400.
- Hermanson, H.M. (2000). An analysis of the demand for reporting on internal control. *Accounting Horizons*, 14(3): 325-341.
- Hooghiemstra, R., Hermes, N., & Emanuels, J. (2015). National culture and internal control disclosures: A cross-country analysis. *Corporate Governance: An International Review*, 23(4): 357-377.
- Leeuwen, O.C. van, & Wallage, Ph. (2007). De zoektocht naar meer transparantie: 'in control' verklaringen een mythe? *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 81(10): 469-479.
- Linsley, P.M., & Shrive, P.J. (2006). Risk reporting: a study of risk disclosures in the annual reports of U.K. companies. *British Accounting Review*, 38: 387-404.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2005). *Rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code, 2005*. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/rapport-2005>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008a). *Vierde rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code, 2008*. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/rapport-2008>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2008b). *De Nederlandse corporate governance code, 2008*. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=609>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2016a). *De Nederlandse corporate governance code*, 8 december 2016. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/download/?id=3364>.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code (2016b). *De Nederlandse Corporate Governance Code: belangrijkste wijzigingen*, 8 december 2016. Geraadpleegd op <http://www.mccg.nl/?page=5178>.
- NBA, Nijenrode, RUG & PWC (2014). *Hoeveel zijn we opgeschoten na de crisis?*
- Tweede Nationaal Onderzoek Risicomanagement in Nederland, 2014. Geraadpleegd op http://www.executiveeducation.nl/fileadmin/user_upload/Documenten/PDF/NBA_NYENRODE_Rapport_Risicomanagement_Okt14_DEF.compressed.pdf.
- Nivra (2010). *Onderzoek naar de risicoparaagraaf in jaarverslagen 2009 van Nederlandse beursfondsen, 2010*. Geraadpleegd op <https://www.iaa.nl/SiteFiles/readfile.pdf>.
- Power, M. (2009). The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*, 34(6/7): 849-855.
- RIMS (2011). An overview of widely used risk management standards and guidelines. Geraadpleegd op <https://www.rims.org/resources/ERM/Documents/RIMS%20Executive%20Report%20on%20Widely%20Used%20Standards%20and%20Guidelines%20March%202010.pdf>.
- Sampers, P.A.M. (2005). Het 'in control statement'. Eerste aanzet tot bestuursverklaring inzake interne beheersing voor Nederlandse beursfondsen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 79(7/8): 361-369.
- Wallage, P., & Leeuwen, O.C. van (2017). De interne auditfunctie als onderdeel van de interne governance van een organisatie. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 91(5/6), dit themanummer.
- 5 De goede lezer ziet in lid i van deze bepaling een taalfout staan. "...het risicobeoordeling..." in plaats van "... de risicobeoordeling...". Deze taalfout staat feitelijk in de code en is derhalve op deze plek overgenomen.