

Interne auditors onmisbaar in goed ondernemingsbestuur

*Huck Chuah en John Bendermacher*¹

9.1. Inleiding

Het interne audit beroep is de laatste twintig jaar flink in relevantie toegenomen, mede door de rol van de toezichthouders DNB en AFM, maar vooral ook doordat bestuurders en commissarissen in board rooms meer en meer het belang zien van een goed functionerende interne auditfunctie (IAF). Ook de Nederlandse Corporate Governance Code heeft hier een grote rol in gehad. In deze bijdrage stellen we vast dat de Code een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan de IAF als pijler van goed ondernemingsbestuur, en dat dit terecht is. Een nadere beschouwing.

9.2. Corporate Governance Code en de rol van interne audit

Volgens de toenmalige commissie-Tabaksblat was deugdelijk ondernemingsbestuur: integer en transparant handelen door het bestuur alsmede goed toezicht hierop, waaronder het afleggen van verantwoording (Corporate Governance, 2003). De commissie kreeg tot taak te onderzoeken of het toenmalige evenwicht tussen toezicht, bestuur en aandeelhouders binnen de beursgenoteerde vennootschappen houdbaar was tegen de achtergrond van de internationalisering van de Nederlandse economie. Weliswaar waren er sinds 1997 de veertig aanbevelingen van de commissie-Peters, maar deze waren niet wettelijk verankerd. In 2003 werd de Nederlandse Corporate Governance Code (de Code) door de commissie-Tabaksblat vastgesteld en wettelijk verankerd.²

De OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) hanteert als definitie voor Corporate Governance:

“Procedures and processes according to which an organisation is directed and controlled. The corporate governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among the different participations in the organisation – such as the board, managers, shareholders and other stakeholders – and lay down the rules and procedures for decision-making.” (2005)

¹ Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

² Artikel 2:391, vijfde lid, Burgerlijk Wetboek.

Een zeer belangrijk aspect van deze definitie is de ‘decision-making’ en de rol van de Board.³ De toezichthoudende rol moet gezien worden vanuit het oogpunt dat de Raad van Commissarissen (RvC) adequaat toezicht kan houden op het bestuur en de organisatie, op basis van adequate informatie. De rol van de RvC is om er namens alle stakeholders op toe te zien dat de organisatie haar (strategische) doelstellingen haalt, waarbij het essentieel is dat de organisatie ‘in control’ is en dat de risico’s die de organisatiedoelstellingen in de weg staan, zoveel mogelijk worden gemitigeerd en/of beheerst.

Voor het goed functioneren van dit zelfregulerende aspect van de Code, is het van belang dat deze actueel blijft. Nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, lessen uit incidenten en misstanden en ook nieuwe vraagstukken die zich aandienen, maken dat regelmatige herziening van de Code noodzakelijk is.

In december 2008 is de Code – na vier jaar monitoring – geactualiseerd en herzien door de commissie-Frijns. Frijns formuleerde principes en best practices, waarbij een aantal toezichtstaken werden geherformuleerd. Ook beperkte hij de scope van de bestuursverklaring tot de financiële rapportageprocessen.

Na de laatste herziening van Frijns in 2008 is de corporate-wereld flink veranderd, ook door veranderende wet- en regelgeving en technologische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld cyberrisico’s en big data. De corporate-wereld werd daarnaast opgeschrikt door incidenten zoals fraude, boekhoudkundige malversaties en plotselinge tegenvallers bij grote projecten. In het slotdocument van commissie-Streppel (2013) werd al aangegeven dat een nieuwe commissie Corporate Governance Code de ruimte zou moeten krijgen om wijzigingen in de huidige code voor te stellen.

In mei 2015 hebben de vertegenwoordigers van de partijen waarop de Code zich richt, de zogenoemde schragende partijen, de commissie-Van Manen verzocht om voorstellen te doen voor herziening van de Code. Deze schragende partijen zijn Eumedion, Euronext, Vereniging van Effectenbezitters (VEB), Vereniging van Effecten Uitgevende Ondernemingen (VEUO), VNO-NCW, CNV en FNV. Zij hebben aangegeven dat onderhoud aan de Code anno 2015 gewenst is, zodat de Code – in samenhang met wet- en regelgeving – kan blijven fungeren als instrument van zelfregulering voor goed ondernemingsbestuur.

³ Onder board verstaat de OECD de Angelsaksische ‘one tier’ board met executive board members en non-executive board members, terwijl meeste Nederlandse beursfondsen, op enkele na zoals Shell, Unilever en RLX, allemaal een ‘two tier’ board hebben met een Raad van Bestuur en een Raad van Commissarissen.

De nieuwe Code zal op 1 januari 2017 in werking treden. De herzieningsvoorstellen (februari 2016) tonen een geactualiseerde Code met principes en best practices, verdeeld in vijf hoofdstukken:

- 1 Naleving en handhaving van de code.
- 2 Het bestuur.
- 3 De raad van commissarissen.
- 4 De (algemene vergadering van) aandeelhouders.
- 5 De audit van de financiële verslaggeving en de positie van de interne auditfunctie en van de externe accountant.

De IAF is de laatste jaren aan een opmars bezig en groeit in relevantie voor goed ondernemingsbestuur. Dit is deels te danken aan de Code waarin de IAF in 2003 voor het eerst werd opgenomen, maar zeker ook door nieuwe inzichten in corporate governance in andere codes en door incidenten die hun oorsprong kenden in slechte governance en niet-transparante bedrijfsvoering.

In de huidige Code kent de IAF een zeer bescheiden plaats en wordt alleen genoemd in principe V. 3: ‘de interne auditor⁴ functioneert onder de verantwoordelijkheid van het bestuur.’ Best practice bepaling V. 3.3. meldt verder nog dat ‘indien een interne audit functie ontbreekt, evalueert de audit commissie jaarlijks of er behoefte bestaat aan een interne auditor. Aan de hand van deze evaluatie doet de raad van commissarissen hierover, op voorstel van de audit commissie, een aanbeveling aan het bestuur en neemt deze op in het verslag van de raad van commissarissen.’ (de Code V. 3.3, p. 35). De informatie over naleving van de Code dient volgens de wet in het jaarverslag van de onderneming te worden opgenomen. Wanneer niet wordt uitgelegd waarom de Code niet één-op-één wordt toegepast, is er sprake van niet-naleving. Ook hierbij geldt het ‘pas toe of leg uit’-principe.

Uit het monitoringsrapport 2014 van de commissie-Van Manen blijkt dat 41% van de beursfondsen niet voldoet aan de best practice bepaling V.3.3 ‘Evaluatie instellen van interne audit functie’; het bleek de minst nageleefde bepaling (Monitoring Commissie 2014, p. 39). Kennelijk spelen de aard en de omvang van de risico’s geen rol in de afweging om al dan niet een IAF in te stellen; want als er al een evaluatie plaatsvindt, dan overheerst het economisch motief. Hierdoor kan volgens ons niet anders geconcludeerd worden dan dat van ‘pas toe’ onvoldoende sprake is en dat men zich er met betrekking tot het ‘leg uit’-principe voor het niet-hebben van een IAF helaas met een Jantje van Leiden van afmaakt. De vraag is hoe lang nog?

Het niet-hebben van een IAF vanwege puur financiële redenen is voor de commissie-Van Manen namelijk niet langer een valide reden. En dat is verklaarbaar: een adequate

4 De Code spreekt expliciet sinds 2013 van interne auditor in plaats van interne accountant.

corporate governance resulteert namelijk in lagere kapitaalkosten, deels via transparantie en deels via lagere risico's voor de kapitaalverschaffer. Lagere kapitaalkosten betekent dat er eerder en meer kan worden geïnvesteerd en dat leidt weer tot winstgroei voor de onderneming.⁵

Het te vaak ontbreken van een adequate IAF wordt ook expliciet betreurd door verschillende stakeholders zoals de AFM, de VEB, Eumedion, de NBA Leden-groep Interne en Overheidsaccountants (LIO) en het Instituut van Internal Auditors (IIA). Volgens de VEB zijn in 2013 en 2014 'veel ondernemingen geconfronteerd met een zwakke interne beheersing en/of een inadequate administratieve organisatie, hetgeen heeft geleid tot misstanden die beleggers veel geld hebben gekost'. Een adequate IAF zou hier wellicht tot een andere uitkomst hebben geleid. De VEB stelt op aandeelhoudersvergaderingen steeds vaker kritische vragen aan besturen en RvC's. Ook Eumedion, de vertegenwoordiger van institutionele beleggers, roert zich in de discussie door in de 'Speerpuntenbrief 2015', gericht aan bestuurders en RvC's, ertoe op te roepen de rol van de IAF te versterken. In deze brief stelt Eumedion dat ondernemingen ten minste jaarlijks de effectiviteit van hun interne risicobeheersings- en controlesystemen moeten beoordelen. Daarbij moet de reikwijdte van de interne systemen in ieder geval ook de operationele, governance- en compliancerisico's omvatten, naast de financiële verslaggevingsrisico's. In feite pleitte Eumedion daarmee al voor een terugkeer naar een breder verantwoordingsgebied dan alleen de financiële verslaggevingsprocessen.

In de herzieningsvoorstellen voor de Code (februari 2016) wordt het belang van een goed gepositioneerde en kwalitatief goed bemenste IAF geherformuleerd en praktischer gemaakt. Dit is ook één van de doelstellingen van commissie-Van Manen, benadrukt in de Position Paper Code Corporate Governance (Position Paper – herziening Corporate Governance Code, 8 juni 2016). De opmars van de IAF krijgt met de nieuwe Code-Van Manen een stevige impuls. Hiermee wordt de IAF in Nederland definitief bevestigd als onmisbare pijler van goed ondernemingsbestuur.

Als de nieuwe Code per 1 januari 2017 wettelijk wordt verankerd, dan doen de begrippen interne audit, de directe rapportagelijn naar het bestuur en een verstevigde band met de auditcommissie, maar ook het uitvoeren van audits op 'cultuur en gedrag' en 'duurzaamheid', definitief hun intrede in de bestuurskamers van beursfondsen. De auditcommissie zal de relatie met de IAF op eenzelfde niveau als die met de externe accountant brengen. Niet onbelangrijk overigens is ook het feit dat de auditcommissie meer expliciet gaat toezien op de voortgang van implementatie van verbetervoorstellen die zijn gedaan door zowel de externe accountant als de IAF. Dat vormt het sluitstuk van de effectiviteit van de IAF (en de externe accountant). De IAF is meer dan ooit een belangrijk aspect van goed

5 O.E. Williamson, 'The Mechanisms of Governance', 1999.

ondernemingsbestuur geworden. Vanaf 2017 moeten bestuurders en ook commissarissen dus een heel goed verhaal hebben als ze nog willen uitleggen waarom ze geen IAF hebben.

9.3. Bestaansrecht en de inrichting van een adequate IAF

9.3.1 Bestaansrecht van de IAF

Het IIA, de NBA LIO, DNB, de VEB en Eumedion geven in hun communicatie een duidelijke visie op de positie van de IAF in Nederland. De laatste twee organisaties begrijpen dat het voor (te) kleine ondernemingen niet altijd mogelijk is een IAF te hebben. Ze zijn echter streng voor de grotere ondernemingen die complexer zijn en daardoor meer risico's lopen. Volgens Paul Koster (voorzitter VEB) is een eigen IAF verplicht voor AEX en Midkap-bedrijven en Riens Abma (algemeen directeur Eumedion) vindt dat ondernemingen met veel activiteiten in het buitenland per definitie een eigen IAF moeten hebben.⁶ De rode draad in deze visies is dat de IAF een belangrijke pijler vormt binnen goed ondernemingsbestuur. De auteurs zijn van mening dat al vrij snel sprake kan zijn van een acceptabele business case voor het instellen van een IAF. Het IIA ontwikkelde een Internal Audit Ambition Model voor dit doel.⁷

Naast deze maatschappelijke pleidooien tot het instellen van een adequate IAF, is er wet- en regelgeving die het instellen van een IAF in sommige gevallen verplicht. In Nederland heeft DNB een IAF verplicht gesteld voor financiële instellingen zoals banken, verzekeraars (Solvency II) en trustkantoren (RIB Wtt).

Wij zijn van mening dat het bestaansrecht en de versterking van de IAF niet in de eerste plaats moeten worden beargumenteerd met een verwijzing naar wet- en regelgeving. Het is de positie, rol, inhoud en uitvoering van de functie die de basis voor het bestaansrecht moeten bieden. De IAF combineert een unieke multidisciplinaire samenstelling van bedrijfskundige, financiële en automatiseringskennis en -vaardigheden in een organisatie. In het bijzonder is de kennis omtrent het volledige systeem van governance en interne beheersing van belang. Dat reikt verder dan alleen kennis over interne controles, maar combineert kennis op de terreinen van corporate governance, risicomanagement, interne beheersing en specifieke kennis van de organisatie tot een vaardigheid waarmee de IAF een belangrijke bijdrage levert aan goed ondernemingsbestuur en bijdraagt aan het adequaat uitoefenen van de toezichtstaken door de RvC. Inzicht in cultuur en

⁶ 'Internal Audit in Beursland', de Accountant Q1-2015.

⁷ Het model maakt inzichtelijk op welke wijze een IAF zich verder kan professionaliseren. Het model behandelt het brede spectrum van het proactief opzetten, inrichten en doorontwikkelen van een IAF binnen een organisatie. Het model is verrijkt met best practices en recente publicaties.

gedrag (soft controls) en ‘sustainability’ van de organisatie zijn relatief nieuwe onderwerpen die door de herzieningsvoorstellen aan de Code worden toegevoegd.

De IAF geeft zekerheid aan het bestuur en RvC ter zake de soliditeit van de governance en interne beheersing. Dat leidt ertoe dat zich minder onverwachte en vaak negatieve incidenten voordoen en dat (opkomende) risico’s en trends in een vroegtijdig stadium aan het licht worden gebracht. Een onafhankelijke toetsing door de IAF van management- en sturingsinformatie verbetert het zelfcorrigerende vermogen van de organisatie.

Ook de COSO-IC (2013) en COSO-ERM (2016) modellen zijn door de jaren heen omarmd als wereldwijd leidende concepten met betrekking tot risicomanagement en interne beheersing⁸ en bieden de IAF de mogelijkheid om een rol te pakken en invulling te geven aan de COSO-componenten ‘risk assessment’, ‘control activities’ en ‘monitoring activities’. Deze componenten zijn wezenlijke onderdelen van interne beheersing. Beheersing, met name vanuit het perspectief van de RvC en auditcommissie, is gericht op het ‘gecontroleerd’ behalen van de organisatiedoelstellingen. De IAF kan als geen ander een wezenlijke rol spelen, door objectieve en ongefilterde informatie te verstrekken aan de auditcommissie, zodat zij in staat wordt gesteld om haar toezichtstaken op adequate wijze uit te voeren. Om deze rol zo onafhankelijk en objectief mogelijk te vervullen, is het belangrijk dat de IAF adequaat is opgezet, ingericht en gepositioneerd in de organisatie, direct rapporteert aan het bestuur (Principe V. 3 Nederlandse Corporate Governance Code, 2008) en een directe lijn heeft naar de auditcommissie.

Geëquipeerd met een multidisciplinaire bedrijfskundige basis, kan de IAF als geen ander een bijdrage leveren aan de toezichtstaken van de RvC en auditcommissie. Waar de RvC en auditcommissie voor informatie hoofdzakelijk afhankelijk zijn van het bestuur, is de IAF complementair door ongefilterde, gevraagde en ongevraagde informatie te verstrekken aan de RvC. In organisaties waar geen IAF actief is, moet de RvC zich de vraag stellen op welke gronden zij kunnen aannemen dat het systeem van governance en interne beheersing naar behoren werkt. De beoordeling hiervan is immers bij uitstek het domein van de IAF en tevens een belangrijk aandachtspunt voor de auditcommissie, zoals uit een recent onderzoek van de AFM blijkt.⁹

9.3.2 *Inrichting van een adequate IAF – Three Lines of Defense-model (3LoD)*

Uitgangspunten voor de opzet, inrichting en positionering van een adequate IAF kunnen worden gevonden in het International Professional Practices Framework

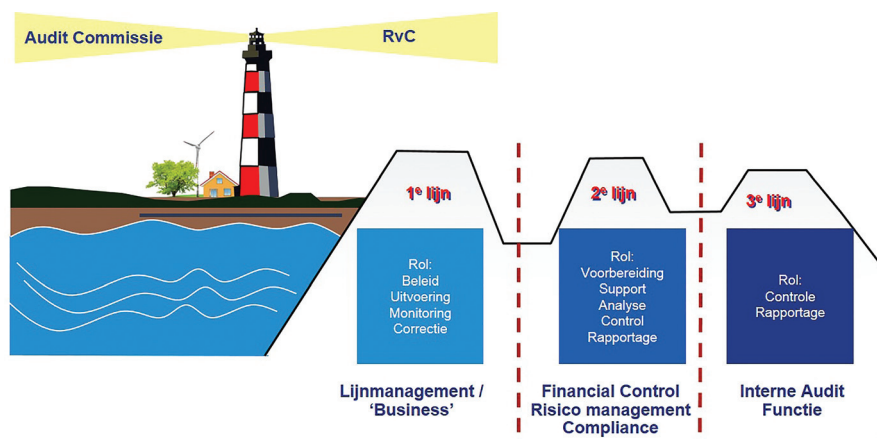
⁸ Het COSO framework is leidend voor risicomanagement en -control en wordt het meest toegepast door de Fortune 500-bedrijven.

⁹ AFM – Rapport Auditcommissies, ‘Verkenning naar kritisch vermogen audit commissies bij verslaggeving en accountantscontrole’, maart 2015, p. 7.

(IPPF), de beroepsnormen en standaarden van het IIA. Dit zijn internationaal geaccepteerde normen voor de beroepsgroep interne auditors.

In Nederland, maar ook wereldwijd veel toegepast bij IAF's binnen de Fortune-500-bedrijven, wordt op brede schaal gebruikgemaakt van het 3LoD-model. Externe toezichthouders DNB en AFM hanteren het model als norm bij het beoordelen van de IAF. Het model geeft op schematische wijze het onderscheid weer tussen de verantwoordelijkheden van verschillende geledingen binnen en buiten de onderneming, zoals in figuur 1. Het 3LoD-model beoogt weer te geven dat alle functies uiteindelijk tot doel hebben ervoor te waken dat de onderneming niet in gevaar komt bij het behalen van haar doelstellingen. Het is een schematische weergave van de noodzakelijke dijkbewaking binnen en rond de onderneming. Het bestuur bepaalt de risicobereidheid van de onderneming; de eerste defensielijn (het lijnmanagement) omvat de proces- en risico-eigenaren in dit model, en dus is het primair aan de eerste defensielijn om de risico's goed te beheersen. De tweede defensielijn geeft richtlijnen op het gebied van beleid en monitort de naleving. De derde defensielijn (IAF) toetst onafhankelijk en objectief de opzet en werking van de interne beheersing door de eerste en tweede defensielijnen. De bevindingen en aanbevelingen worden ongefilterd gerapporteerd aan het bestuur en de auditcommissie.

Figuur 1: 3 Lines of defense-model



De tweede defensielijn wordt gevormd door staffuncties. De staffuncties bestaan uit vakspecialisten op verschillende terreinen. In verreweg de meeste gevallen worden de volgende staffuncties onderscheiden:

- Financial Control.
- Risicomanagement.
- Compliance.

Kenmerkend voor deze staffuncties is hun dagelijkse contact met het lijnmanagement en de medewerkers, met betrekking tot de actuele wijze waarop de business wordt gevoerd. De staffunctionarissen zijn in feite de dagelijkse beleidsmakers en adviseurs van het lijnmanagement en medewerkers en hebben zodoende een cruciale rol in het goed doen functioneren van de onderneming.

Anders dan de tweede defensielijn, heeft de IAF niet dagelijks contact met het lijnmanagement en medewerkers. De IAF controleert de mate van robuustheid van het systeem van governance en interne beheersing en geeft daarover zekerheid aan het bestuur en in de meeste gevallen aan de auditcommissie/RvC. Hiermee toetst de IAF het 'in control' zijn van de onderneming en is 'in control' meer dan enkel een kwestie van systemen en procedures. Ook de mens is van prominent belang voor interne beheersing en vormt vaak de zwakste schakel. Het systeem van corporate governance heeft daardoor ook tot functie het 'menselijk tekort' zoveel mogelijk te compenseren.¹⁰ In de nieuwe Code wordt volgens de auteurs dan ook terecht aandacht besteed aan cultuur, gedrag en soft controls.

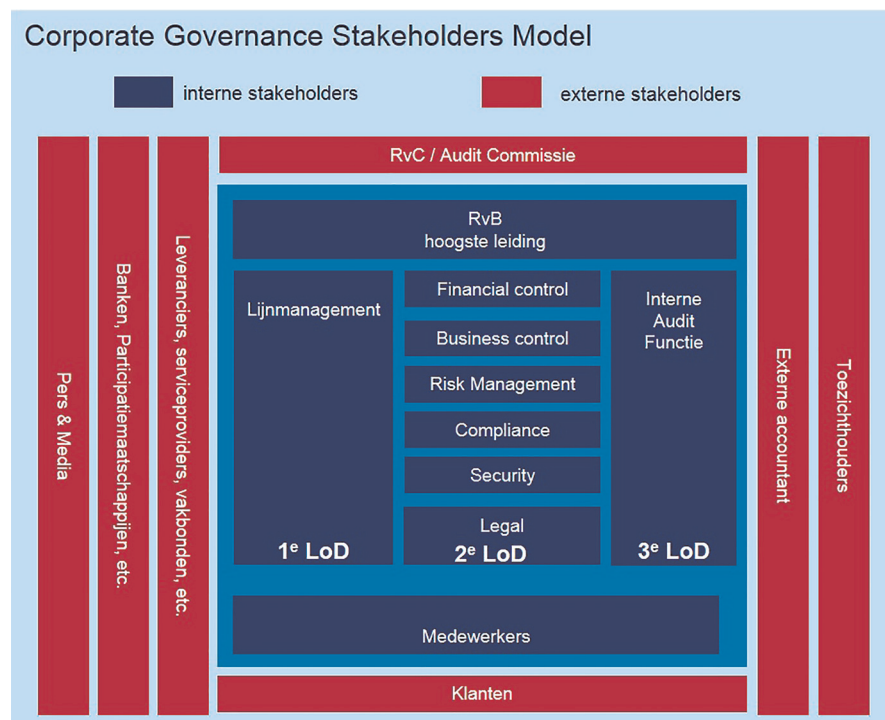
Naast de interne governance en organisatie zijn er meerdere stakeholders die goed ondernemingsbestuur van de onderneming zeer belangrijk vinden; te denken valt aan bijvoorbeeld de externe accountant en externe toezichthouders, maar ook aan klanten, leveranciers, banken, et cetera. Het 3LoD-model besteedt weinig aandacht aan deze stakeholders. Om die reden introduceren we in onderstaande figuur het Corporate Governance Stakeholder-model.

9.3.3 *Inrichting van een adequate IAF - Het 'Corporate Governance Stakeholder'-model*

Het 'Corporate Governance Stakeholder'-model kan als volgt nader worden uitgewerkt. De interne stakeholders betreffen het bestuur en de drie defensielijnen van het 3LoD-model. Het bestuur is eindverantwoordelijk en is in hoogste instantie beslissingsbevoegd. Het bestuur is ook verantwoordelijk voor het bepalen van de strategie van de onderneming die door het lijnmanagement en medewerkers worden uitgevoerd. Als onafhankelijke functie binnen een onderneming, is de IAF in staat om zowel bestuur als RvC en auditcommissie te voorzien van hun onafhankelijke visie op de kwaliteit van de interne beheersing, zowel op het gebied van governance control, management control en proces control.

10 J. Strikwerda, 'Corporate governance en economische groei', MAB 2004.

Figuur 2: Het Corporate Governance Stakeholders-model, en de rol van de IAF hierin



- Het Corporate Governance Stakeholders-model toont alle interne en externe stakeholders die een rol spelen in het corporate governance-krachtenveld van de organisatie. Hierin speelt de IAF een onmisbare schakel. Naast de genoemde interne stakeholders, heeft de onderneming ook te maken met externe stakeholders, zoals:
 - Klanten.
 - Externe toezichhouders (zoals DNB, AFM, ACM, Autoriteit Persoonsgegevens).
 - De externe accountant.
 - Leveranciers, serviceproviders en vakbonden.
 - Banken en participatiemaatschappijen.
 - De pers en media.

De functie van de RvC en auditcommissie is om adequaat toezicht uit te oefenen op het bestuur en om de aandeelhouder in staat te stellen beperkte invloed uit te oefenen op het beleid van de onderneming.¹¹ Dit versterkt ons gedachtegoed dat de

¹¹ J. Strikwerda, 'Corporate governance en economische groei', MAB 2004.

IAF – op z'n minst – een directe 'rapporteringslijn' moet hebben naar de interne toezichthouder, in dit geval de auditcommissie.¹²

Waar de RvC doorgaans intensief contact heeft met het bestuur van de organisatie en daardoor invloed heeft op het beleid, moet ook de kracht en impact van de andere stakeholders als aandeelhouders, banken en klanten niet worden onderschat. Deze eisen steeds meer transparantie van een organisatie en verwachten dat de organisatie een goed ondernemingsbestuur nastreeft.

Uiteindelijk kunnen klanten zich afwenden van de onderneming waardoor de onderneming aan bestaansrecht inboet. De reputatie van de organisatie is in belangrijke mate gevoelig voor publicaties in de pers. Teloorgang van de reputatie kan de organisatie versneld in een gevarezone laten belanden. Recente voorbeelden zijn Volkswagen, Toshiba en Imtech.

Alhoewel de Code bedoeld is voor beursgenoteerde vennootschappen, wordt deze ook veelvuldig toegepast door niet-beursgenoteerde organisaties zoals (grotere) familiebedrijven, ondernemingen die eigendom zijn van 'private equity' en (semi) publieke instellingen. De roep van verschillende stakeholders om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, wordt groter naarmate de organisatie groeit. In verschillende codes zijn richtlijnen en aanbevelingen gedaan die alleen niet verplicht zijn; er is geen wettelijke verankering. Op deze manier kunnen niet-beursgenoteerde organisaties en familiebedrijven de Code op maat toepassen. Indien ze het nodig achten kunnen ze de Code van toepassing verklaren.

De toepassing en reikwijdte van de Code worden, met enige vertraging, doorgevoerd in de verschillende andere governance codes. Volgens onze inventarisatie blijkt dat de Code stevig regulerend en richtinggevend is geweest voor governance codes binnen andere sectoren zoals De Code Banken (2010), de Code Verzekeraars (2011), Zorg, Woningcorporaties, et cetera. Al deze branchecodes verwijzen naar de Code. Deze codes geven stakeholders een extra handvat om van het verantwoordelijke bestuur een deugdelijke governance af te dwingen. Toekomstige contractpartijen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om niet met deze organisatie in zee te gaan indien ze een aantal aanbevelingen niet naleven.

9.4. De ontwikkeling van de IAF binnen de verschillende corporate governance codes en de beursfondsen

Uit onderzoek van de NBA blijkt dat alle Nederlandse AEX-fondsen, twee derde van Midkap-bedrijven en één derde van de Small caps (AscX) wel aan de best practice-bepaling rondom het hebben van een IAF voldoen. Maar daar staat

¹² Moolenaar en Bendermacher, www.iaa.nl, 2015.

tegenover dat één derde van de Midkap en twee derde van de Small cap-ondernemingen de Code op dit punt niet toepast.

Beursfondsen met een IAF

	2015		2010
AEX	100%	↑	89%
AMX	64%	→	65%
AscX	36%	↑	26%
Totaal	67%	↑	62%

Bron: NBA 2015

Slechts 67% van de onderzochte populatie heeft dus een IAF. De motivatie die door het bestuur wordt genoemd om geen IAF in te stellen, houdt meestal verband met de beperkte omvang van de onderneming of het reeds bestaan van andere maatregelen waaronder de accountantscontrole. Dit is een gemiste kans aangezien de IAF wezenlijk een andere rol en opdracht heeft dan de externe accountant die zich specifiek richt op de jaarrekeningcontrole.

Het hebben van een IAF verschilt ook per sector. Zoals eerder in dit stuk beschreven, hebben alle financiële instellingen een IAF, aangezien dit verplicht wordt gesteld door wetgeving en wordt gecontroleerd door toezichthouder DNB. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van NBA dat ook beursgenoteerde bedrijven in de sectoren chemie, voeding, uitgeverij/media en logistiek veelal een IAF hebben. De bouwondernemingen, inclusief installatie en ingenieurs, hebben inmiddels een IAF opgericht of hebben deze uitgebreid. Voor een aantal sectoren, zoals automatisering/IT, uitzending/detachering, vastgoed en groot/detailhandel, geldt een tweedeling op basis van omvang: de grote bedrijven hebben een IAF, de kleine niet.¹³

Het lijkt erop dat veel commissarissen de waarde van een IAF als pijler van goed ondernemingsbestuur nog onvoldoende inzien. Toch zien we in de praktijk een zekere kentering: de laatste AEX en Midkap-fondsen die voorheen zonder een IAF opereerden, hebben intussen een IAF aangesteld. De meest recente fondsen zijn: BAM, Heijmans, Corio,¹⁴ Ten Cate, Imtech, Aalberts en Refresco. Imtech heeft na een fraude versneld een IAF opgezet, maar helaas was hiermee de neergaande spiraal van omzetsdaling en uitblijven van nieuwe klanten (mede door reputatieschade) niet meer tegen te gaan. De start van de IAF binnen Imtech viel overigens samen met een grondige verbouwing van het 3LoD-model en het Governance, Risk en Compliance-raamwerk.

¹³ 'Internal audit in beursland', de Accountant Q1-2015.

¹⁴ In 2015 overgenomen door een Frans vastgoedbedrijf.

Zoals reeds gememoreerd, werd in de code-Tabaksblat (2003) voor het eerst de rol van de interne auditor genoemd, zij het op een bijzonder bescheiden plekje en min of meer ondergeschikt aan de externe accountant. In 2008 werd de code door de monitoringscommissie-Frijns aangepast, mede op aandringen van zowel IIA Nederland als de NBA die aangedrongen op een significante(re) rol van de interne auditor. De kern van de boodschap was dat de Code zwaardere eisen stelt aan de toezichtrol van de RvC en dat een effectieve IAF die commissarissen kan ondersteunen mits zij een rechtstreekse rapportagelijijn hebben naar de RvC.

De reactie van IIA Nederland en de NBA bleken effect gesorteerd te hebben. In de aangepaste Code (Frijns) werden twee best practices-bepalingen toegevoegd aan de Code.

V.3.2 De interne auditor heeft toegang tot de externe accountant en tot de voorzitter van de auditcommissie.

V.3.3 Indien een IAF ontbreekt, evalueert de auditcommissie jaarlijks of er behoefte bestaat aan een interne auditor. Aan de hand van deze evaluatie doet de RvC hierover, op de voorstel van de AC, een aanbeveling aan het bestuur en neemt deze op in het verslag van de RvC.

Tabel 1 laat zien hoe vaak de interne audit genoemd werd in de commissie Corporate Governance monitoringsrapporten, zoals eerder in hoofdstuk 1 beschreven. In het eerste rapport werd nog gesproken van ‘de interne accountant’, maar door verwarring over deze term is later overgestapt op ‘interne audit’ en aangepast in code-Frijns. Naarmate de jaren vorderen, wordt de interne audit steeds vaker genoemd, met als piek het laatst verschenen rapport waarin de interne audit 47 keer is genoemd.

Tabel 1: Onderzoek codes corporate governance 1997-2016

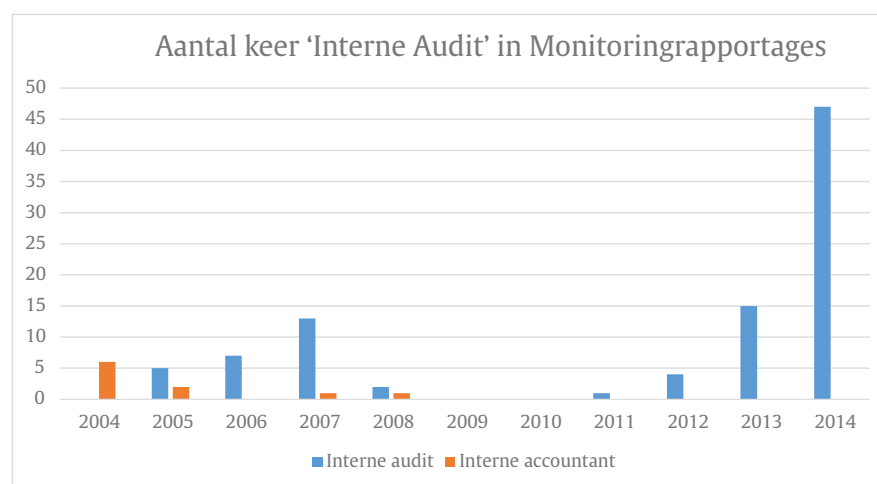
Jaap Peters:	40 aanbevelingen	1997	
Morris Tabaksblat:	De Nederlandse Corporate Governance Code	2003	Intrede van interne accountant en best practice V. 3 Interne accountant
Jean Frijns:	Monitoring (vanaf 2005) en aangepaste code (2009)	2005-2008	<i>Voor het eerst interne audit en versterking rol van de IAF</i>
Jos Streppel:	Monitoring vanaf 2009 tot 2013, geen aanpassing	2009-2012	<i>Interne accountant verdwijnt 2012: Interne Audit 4x genoemd 2013: Interne Audit 15x genoemd</i>
Jaap van Manen:	Monitoring vanaf 2014, aanpassingen in feb-mei 2016	2013-heden	<i>2014: Interne Audit 47x genoemd en flinke versterking rol en verantwoordelijkheden van de IAF</i>

Na de commissie-Frijns kwam de monitoringscommissie-Streppel (2009-2012). IIA Nederland liet in diezelfde periode een onderzoek uitvoeren naar de rol en positionering van de IAF's in Nederland en presenteerde Streppel het rapport ‘In Control & Disclosure’ in 2012. Ondanks dat de monitoringscommissie daarmee

overtuigd leek van de toenemende relevantie van de IAF, wilde Streppel zo min mogelijk aan de Code veranderen; en dus ook niet ter zake de IAF.

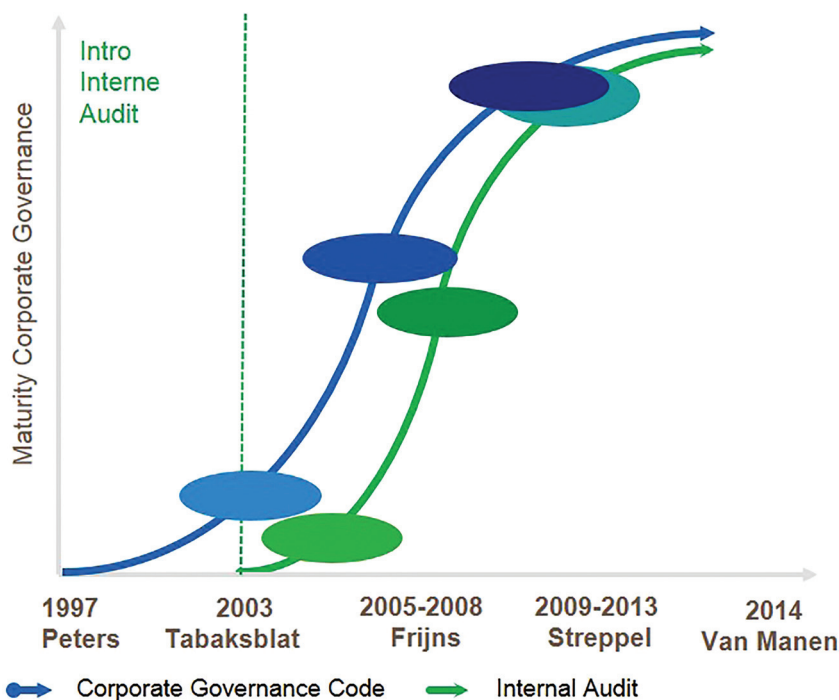
In de daaropvolgende jaren met de monitoringscommissie-Van Manen kwam er steun van aandeelhoudersorganisaties Eumedion en VEB, en van de toezichthouders DNB en AFM; we beschreven dit reeds in hoofdstuk 2. Met de herzieningsvoorstellen van commissie-Van Manen is hier erkenning voor gekomen en wordt het belang van de IAF in de Code verder versterkt. Bij het formuleren van de voorstellen heeft de commissie zich rekenschap gegeven van alle wensen die de commissie van de schragende partijen en andere belanghebbenden heeft ontvangen en van de actuele ontwikkelingen in nationale en internationale context.

Tabel 2: Aantal keren dat ‘interne audit’ in de codes worden genoemd



De inhoudelijke voorstellen in de herziene Code voor interne audit zijn aanzienlijk, in lijn met het jaarlijkse monitoringsrapport. De voorstellen kunnen worden samengevat in de volgende twee onderwerpen:

- 1 Versterken van **interne audit**: voor waardecreatie op lange termijn is een adequaat systeem voor beheersing van risico's onmisbaar. De commissie stelt voor risicobeheersing en de positie van de IAF in de Code aan te scherpen door te verduidelijken wat een **adequate beheersing van risico's** inhoudt en wie daarvoor binnen de vennootschapsrechtelijke verhoudingen verantwoordelijk is.
- 2 Voorgesteld wordt om meer nadruk te leggen op **lange termijn waardecreatie** van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Deze focus verlangt van het bestuur en de RvC dat zij duurzaam handelen, door zich bij de uitoefening van de hun toebedeelde taken aandacht te hebben voor **kansen en risico's**. Daarbij moeten ook de belangen van de betrokken **stakeholders** mee worden gewogen.

Figuur 3: Onderzoek interne audit in relatie tot Code Corporate Governance

Op basis van een onderzoek naar de internationale context van de Code door de Rijksuniversiteit van Groningen, hebben we de belangrijkste en meest relevante bepalingen voor de IAF op een rijtje gezet. De landen die zijn onderzocht zijn: Duitsland, Frankrijk, Hong Kong, Italië, Singapore, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Daarnaast is de 'Global Governance Principles' van het International Corporate Governance Network (ICGN) meegenomen. De resultaten hiervan zijn:

- Het belang van de inrichting van een effectieve IAF wordt duidelijk benadrukt in de onderzochte codes, enkel de Amerikaanse vormt een uitzondering.
- De Nederlandse bepaling (V. 3.3.) over het evalueren van de behoefte aan een IAF komt in hoofdlijnen overeen met de andere codes.
- Wat voor de Nederlandse situatie opvalt, is dat de IAF valt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur, terwijl elders de IAF onder de verantwoordelijkheid van de auditcommissie valt (Duitsland, Frankrijk, het VK) ofwel van de voltallige Board of Directors (ICGN, Italië).

De commissie-Van Manen stelt voor de bepalingen uit de huidige Code uit te breiden met als doel de positie van de IAF verder te verstevigen. Versteving kan

volgens de commissie worden bewerkstelligd door (bron: onderzoek naar belangrijkste wijzigingen van de Code, KPMG juni 2016):

- De IAF over voldoende middelen te laten beschikken om de haar opgelegde taken op een adequate wijze uit te voeren en dat zij toegang heeft tot informatie die voor de uitvoering van haar werkzaamheden van belang is. De commissie is van mening dat de IAF zo min mogelijk beperkt moet worden bij de wijze waarop zij haar taak uitoefent.
- Een nadere invulling te geven aan de verdeling van verantwoordelijkheden.
- Een intensivering van de betrokkenheid van de auditcommissie bij het functioneren van de IAF zoals:
 - geïnformeerd worden over tekortkomingen in de opvolging van aanbevelingen. Hiermee wordt een extra waarborg geïntroduceerd voor de opvolging van aanbevelingen;
 - zowel voor de benoeming als het ontslag van de leidinggevende interne auditor goedkeuring nodig is van de voorzitter van de auditcommissie. Daarnaast wordt het oordeel van de auditcommissie betrokken bij de beoordeling van het functioneren van de IAF.
- Het inbouwen van waarborgen voor een effectieve uitvoering van de interne auditwerkzaamheden.
- Een verduidelijking van wat de rapportage van de IAF behelst.
- In geval een IAF ontbreekt, aanvullende eisen te stellen aan de wijze waarop de RvC beziet of behoefte bestaat aan een dergelijke functie.
- De IAF, in overleg met het bestuur en de auditcommissie, te laten toezien op cultuur en gedrag binnen de organisatie.
- Een dialoog tussen het bestuur en de IAF (naast de externe accountant en het medezeggenschapsorgaan) over gedrag en cultuur.
- Het bestuur monitort de interne risicobeheersings- en controlesystemen en voert jaarlijks een controle uit op de effectiviteit van de systemen. Deze monitoring ziet op alle materiële controlemaatregelen, waaronder de financiële, operationele en compliance aspecten, en houdt rekening met geconstateerde signalen van onder andere de IAF.

9.5. Conclusie

Het belang van het hebben van een IAF – als onderdeel van de lange termijnstrategie van een organisatie – neemt steeds verder toe, en het is mooi te concluderen dat de Monitoring Commissie Corporate Governance dit heeft ingezien.

Incidenten uit het verleden tonen aan dat de corporate governance en interne beheersing van de organisaties nog te vaak niet in orde zijn. Dit ondanks dat er – op z'n minst in de ogen van de stakeholders – extern toezicht was (RvC, externe accountant en toezichthouders). De stakeholders stellen vervolgens vragen over de kwaliteit van het toezicht en verwachten een nadrukkelijker rol van externe en

interne toezichthouders. Naast de RvC en de externe accountant, is de IAF bij uitstek de geschikte functie die deze rol kan oppakken.

We zijn van mening dat de stakeholders meer vertrouwen moeten kunnen hebben in een transparante corporate governance van beursfondsen en niet-beursgenoteerde organisaties. Naar ons oordeel is het niet alleen aan de externe toezichthouders om integraal toezicht te houden, maar is er een belangrijke rol weggelegd voor de IAF. Als onafhankelijke functie binnen een onderneming, is de IAF in staat om zowel bestuur als RvC te voorzien van hun onafhankelijke visie op de kwaliteit van de interne beheersing, zowel op het gebied van governance control, management control en proces control. Ze zijn daarmee belangrijk voor de organisatie, bestuur en RvC. De complexiteit en omvang van ondernemingen vragen om een krachtig samenspel van alle bepalende spelers op het terrein van corporate governance.

Naast de Code zijn er in Nederland veel andere governance codes voor verschillende sectoren opgesteld, vaak op basis van en geïnspireerd door de Code: De Code Banken, de Code Verzekeraars en later codes voor Zorginstellingen, Onderwijs, Woningcorporaties, et cetera. Wij verwachten dat steeds meer verschillende codes de IAF een prominenter plek gaan geven in de komende updates.

De IAF is onmisbaar in goed ondernemingsbestuur en dat is in de herzieningsvoorstellen van de commissie-Van Manen van stevige erkenning voorzien. De rollen van de externe accountant en de IAF zijn als complementair aan elkaar beschreven. De auditcommissie dient kennis te nemen van de rapportages van interne audit en toezicht te houden op de genomen acties van het bestuur. Mede door de rapportages van de IAF is de auditcommissie/RvC in staat om de opzet en werking van de governance te beoordelen, alsook om een beeld te krijgen of de interne beheersing voldoende toereikend is. Wanneer de auditcommissie op basis van zijn toezichtstaken constateert dat de interne beheersing niet naar behoren werkt, dient hij op te treden en te acteren richting het bestuur.