

Corporate governance: van compliance naar 'in control'

L.L. Spoor RA¹ en dr. C.M. van Nieuw Amerongen RA²

1	Inleiding	A1500- 3
2	Historische ontwikkeling van corporate governance	A1500- 4
3	Principes, bouwstenen en mechanismen van corporate governance	A1500-10
3.1	Principes	A1500-10
3.2	Bouwstenen	A1500-11
3.3	Mechanismen	A1500-13
3.4	Wet- en regelgeving	A1500-16
4	Van compliance naar 'in control'	A1500-20
4.1	Inleiding	A1500-20
4.2	De bedrijfsspecifieke toepassing	A1500-20

1 Louis Spoor is docent Accounting Information Systems en Risk Management & Internal Control bij de Postgraduate Controllersopleiding van de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is bezig met een promotieonderzoek op het gebied van bestuurlijke verantwoordelijkheid en bestuursaansprakelijkheid in de concernorganisatie.

2 Niels van Nieuw Amerongen is partner bij Solutional (dienstverlener op het gebied van Compliance services en Financial Reporting) en is daarnaast als onderzoeker en docent verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij is in maart 2007 gepromoveerd op het onderwerp 'Auditors' performance in risk and control judgments'.

4.2.1	Betrokkenheid bestuur, projectmatige start en latere inbedding	A1500-21
4.2.2	Het belang van eenduidige begrippen in het kader van 'in control'	A1500-22
4.2.3	Borging	A1500-27
4.2.4	Verantwoording	A1500-31
4.3	Corporate governance in internationale concerns	A1500-31
5	'In control' met betrekking tot de financiële berichtgeving	A1500-32
5.1	Inleiding	A1500-32
5.2	Waarborgen voor de betrouwbaarheid van de (financiële) rapportage	A1500-34
5.3	Perspectief	A1500-35
6	Samenvatting en conclusies	A1500-36
7	Literatuur	A1500-37
	Bijlage I Ahold	A1500-40
	Bijlage II Details van de vergeleken codes	A1500-47

1 Inleiding

De afgelopen jaren is de financiële wereld flink in beroering geraakt door een reeks van schandalen bij beursgenoteerde ondernemingen, waarvan faillissementen of tenminste enorme koersdalingen het gevolg waren. De oorzaken daarvan kunnen niet worden verklaard door economische teruggang alleen maar ook en vooral door wat in feite als slecht ondernemerschap kan worden beschouwd. In het oog springend was vooral de manipulatie van de externe verslaggeving om de stakeholders van de desbetreffende onderneming te misleiden. Mede daarom worden de genoemde affaires ook wel aangeduid met de journalistieke term 'boekhoudschandalen'. Bekende voorbeelden zijn in de VS Enron en Worldcom, in Europa Parmalat en in ons eigen land Ahold.

Aangezien deze affaires ervoor zorgden dat niet alleen het vertrouwen van de betrokken aandeelhouders, maar ook van de samenleving als geheel flink geschonden was, zagen wet- en regelgevers van verschillende landen zich genoodzaakt het hele systeem van toezicht en controle op, vooral beursgenoteerde, bedrijven kritisch tegen het licht te houden en waar nodig aan te scherpen. Het resultaat daarvan zijn de nu in diverse landen doorgevoerde specifieke wetgeving met betrekking tot de externe financiële verslaggeving zoals de Sarbanes-Oxley wet uit 2002 en meer of minder dwingende voorschriften zoals neergelegd in corporate governance codes waaronder de Turnbull Guidance (UK) en in eigen land de Code Tabaksblat.

De vraag die velen zich stellen, is of de verscherpte wet- en regelgeving er daadwerkelijk toe zal leiden dat de schade die affaires als hierboven genoemd heeft toegebracht aan het vertrouwen en vermogen van velen in de toekomst wordt voorkomen of tenminste beperkt. Hieraan gerelateerd is de inmiddels veel gehoorde reactie dat de implementatie en het beheer van risicobeheersingssystemen aanzienlijke kosten met zich meebrengen waardoor er belangrijke neveneffecten ontstaan, zoals een relatief lager aantal nieuwe beursnoteringen in de Verenigde Staten en bedrijven die hun beursnotering aldaar beëindigen, waaronder Ahold.

Voor de moderne controller brengt dit uitdagende vraagstukken met zich mee. Enerzijds wordt hij immers geconfronteerd met een toename van meer algemene compliance-eisen met betrekking tot de transparantie en controleerbaarheid van het besturingssysteem en de daarin verweven risicobeheersing. Anderzijds zal zijn wens zijn om de meer specifieke kosten van implementatie en beheer op een aanvaardbaar niveau te houden. Dit kan alleen als er een gezonde balans wordt gevonden

tussen compliance en control: het inrichten van een corporate governancesysteem dat zowel 'compliant' is met de van toepassing zijnde regelgeving als ook dat dit systeem een product is van een weloverwogen kosten/batenafweging.

In deze bijdrage wordt betoogd dat ondernemingen (en met name de ondernemingsleiding) een adequaat beeld dienen te hebben van zowel de besturingsprincipes alsook de risico's en de daarop gerichte beheersingsmaatregelen (business controls) die voortvloeien uit en samenhangen met de in de onderneming aanwezige strategische, tactische en operationele primaire én ondersteunende processen. Daarbij zal het element van toezicht op alle niveaus in de onderneming ook organisatorisch dienen te zijn ingebed. Taken en verantwoordelijkheden van de in een organisatie aanwezige toetsende organen (aandeelhoudersvergadering, raad van commissarissen, audit committee en andere committees) en ook de voor de uitvoering van deze taken noodzakelijk aanwezige competenties van de leden van deze organen, vormen een wezenlijk aandachtspunt.

In deze bijdrage zal eerst aandacht worden besteed aan de historische ontwikkeling van corporate governance (paragraaf 2). Vervolgens worden in paragraaf 3 de belangrijke principes, bouwstenen en mechanismen van corporate governance besproken. Aansluitend wordt in paragraaf 4 dieper ingegaan op de wijze waarop goede corporate governance kan worden vormgegeven zodat het bestuur van een onderneming een 'in control' situatie kan bereiken en handhaven en ook in staat stelt een internal control statement af te geven. Daarbij zal vooral ook worden ingegaan op het belang van de definitie van het beleidsterrein waarop deze verklaring betrekking heeft. In paragraaf 5 zal specifiek en illustratief aandacht worden besteed aan de wijze waarop een onderneming de situatie van 'in control' kan bereiken op het gebied van de externe financiële rapportage. In paragraaf 6 zijn ten slotte een samenvatting en conclusies opgenomen.

2 Historische ontwikkeling van corporate governance

De wijze waarop in onze moderne samenleving de voortbrenging van producten en diensten wordt georganiseerd en gefinancierd is niet goed te begrijpen zonder stil te staan bij de historische ontwikkelingen. Deze hebben immers ook invloed op de wijze waarop corporate governance in de loop der tijd is vormgegeven. Corporate governance wordt volgens de OECD (Clarke, 2004, p. 1) gedefinieerd als: 'the system by which business corporations are directed and controlled. The corporate

governance structure specifies the distribution of rights and responsibilities among different participants in the corporation, such as the board, managers, shareholders and other stakeholders, and spells out the rules and procedures for making decisions on corporate affairs. By doing this, it also provides the structure through which the company objectives are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance.'

Eén van de meest belangrijke ontwikkelingen is de scheiding van eigendom en leiding van de onderneming. De toename van de omvang, complexiteit en globalisering van ondernemingsactiviteiten hebben deze ontwikkeling gestimuleerd en er met name toe geleid dat er behoefte ontstond aan een vorm van verantwoording. De verantwoording, die in dergelijke situaties veelal periodiek werd afgelegd, diende als basis voor het uitoefenen van toezicht en controle en was uiteindelijk gericht op het behoud van vertrouwen in het door de bestuurders uitgevoerde beleid en de daarmee bereikte resultaten. Dit principe ligt nog steeds aan de basis van de huidige wet- en regelgeving. Er zijn evenwel ontwikkelingen die invloed uitoefenen op dit principe. Die zullen hierna kort worden toegelicht.

Al heel vroeg in de geschiedenis zijn specifieke eisen gesteld aan de communicatie tussen aandeelhouders en ondernemingen. Mede naar aanleiding van de beurskrach in 1929 is in 1934 de Securities and Exchange Commission opgericht in de VS en is de 'Securities Act of 1933' uitgevaardigd. Deze had vooral als oogmerk het verplicht verstrekken van adequate informatie aan investeerders over de onderneming en de aandelen enerzijds en anderzijds het voorkomen van bedrog, verkeerde presentatie van gegevens en overige fraude bij de aandelenhandel.

De spreiding van het aandelenbezit is in de loop van de vorige eeuw steeds verdergegaan. Vrijwel iedereen heeft tegenwoordig direct of indirect een deel van zijn bezit belegd in aandelen. Dit kan via de hypotheek, maar ook vrijwel alle pensioenfondsen houden een deel van hun belegde middelen in aandelen. Dit heeft tot gevolg dat de visie verandert van individuen, de samenleving als geheel en de ondernemingen over betrokkenheid bij en daarmee de verantwoordelijkheid richting de maatschappij.

In de loop van de vorige eeuw is het denken over de relatie tussen eigenaren (principalen) en bestuurders (agents) sterk beïnvloed door de agencytheorie. De organisatie wordt in die benadering beschouwd als een knooppunt van contracten waarbij alle betrokkenen hun eigen belang trachten te optimaliseren. De vrijheid die niet contractueel is vastgelegd, bepaalt daarbij de speelruimte. De speelruimte voor aandeelhouders is

het grootst omdat zij hun risico kunnen minimaliseren door het aandelenbezit te spreiden over verschillende fondsen. Andere betrokkenen, zoals bestuurders en kredietverschaffers, kunnen dat in mindere mate. De oplossing van de relatie werd dan ook gezien in een efficiënte marktwerking op het gebied van ondernemingsbeheersing, bestuurdersbeloning en informatie over de onderneming.

Een andere theorie die eveneens grote invloed heeft gehad, is de transactiekostentheorie. Volgens deze theorie wordt de allocatie van middelen in een maatschappij gecoördineerd door een serie ruiltransacties die hoofdzakelijk door middel van ondernemingen plaatsvinden (Clarke, 2004, p. 6). De onderneming wordt beschouwd als instrument voor het minimaliseren van transactiekosten die normaliter op een markt optreden. De onderneming is feitelijk een gevolg van marktimperfecties en corporate governanceproblemen komen voort uit opportunisme, informatieasymmetrie, activa specificiteit (de mate waarin een investering in een bepaald activum waarde toevoegt vergeleken met alternatieve investeringen) en onderhandelingen over kleine aantallen en het voorkomen van gebonden/beperkte rationaliteit van op de markt acterende individuen. Het gaat er om interne maatstaven en mechanismen te vinden voor vermindering van kosten van 'contractual hazards'.

Vanuit deze theorieën wordt de onderneming gezien als economisch mechanisme waarbij het idee geïnstitutionaliseerd is geraakt dat corporate governance zich primair bezighoudt met de beheersing van managers door aandeelhouders. Het creëren van aandeelhouderswaarde wordt daarbij als het hoogste goed gezien.

In de loop van de vorige eeuw zijn op deze zienswijzen nuanceringen aangebracht, in de zin dat managers wel degelijk ook gevoelig zijn voor andere incentives, zoals hoge beloningen, bonussen en opties en dat zij in de praktijk ook de belangen van andere betrokkenen dan aandeelhouders trachten te behartigen. Daarbij spelen ook een rol de verkorting van de levenscycli van producten, de snelle ontwikkeling van technologie en toenemende onzekerheid over de marktontwikkeling aan de vraagzijde. Al deze ontwikkelingen dwingen bestuurders om meer aandacht te besteden aan het netwerk van relaties waarin de door hen bestuurd onderneming participeert.

Een onderzoek door de SEC in de jaren zeventig van de vorige eeuw bracht aan het licht dat dergelijke relaties evenwel ook leidden tot praktijken zoals het betalen van steekpenningen en onzorgvuldige vastlegging van transacties. Een gevolg van dit onderzoek was de uitvaardiging door de SEC van de Foreign Corrupt Practices Act (1977). Deze wet verplichtte alle onder-

nemingen in de VS, dus niet alleen de beursgenoteerde, om te zorgen voor een nauwkeurige en getrouwe registratie van bedrijfstransacties en een adequaat stelsel van interne controle met betrekking tot de verslaglegging ('adequate system of accounting controls').

Deze wet leidde tot een reactie uit de private sector in de vorm van de oprichting van de National Commission on Fraudulent Financial Reporting in oktober 1985 (meer algemeen de Treadway Commissie). Deze commissie rapporteerde in 1987 en stelde voor om te komen tot een integralere leidraad ten aanzien van interne beheersing. Daarop werd de Committee of Sponsoring Organisations (COSO) gevormd. Deze commissie heeft in 1992 en later in 1994 een enigszins aangepaste versie gepubliceerd van het rapport 'Internal Control – Integrated Framework'. Dit rapport omvatte een algemene definitie van interne beheersing en een kader met behulp waarvan interne beheersingssystemen kunnen worden vastgesteld en verbeterd. Amerikaanse ondernemingen gebruikten vooral dit kader om vast te stellen in welke mate ze voldeden aan de eerdergenoemde wet uit 1977.

In de loop der geschiedenis is er een verschil waarneembaar tussen de ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk enerzijds en de meeste Europese landen anderzijds. In de Angelsaksische landen lag vooral de nadruk op marktgebaseerde corporate governance systemen uitgaande van de agencytheorie, een zeer gespreid aandelenbezit en een primaat voor het nastreven van vooral aandeelhouderswaarde. In Europa lag vooral de nadruk op het behoud van goede relaties met bankiers en vrij gesloten bedrijfsnetwerken, mede als gevolg van culturele diversiteit, geschiedenis van de onderneming en ondernemingswaarden. In de Aziatische wereld zijn het juist weer familiebetrekkingen die een grote rol spelen.

Dergelijke verschillen zijn bijvoorbeeld zichtbaar in de wijze waarop in Nederland corporate governance vorm heeft gekregen. In oktober 1997 werd het rapport 'Corporate Governance in Nederland: een aanzet tot verandering en uitnodiging tot discussie' uitgebracht door de Commissie Peters. Hierin waren 40 aanbevelingen opgenomen. De aanbevelingen hadden vooral betrekking op het functioneren van de raad van commissarissen (20 aanbevelingen), de raad van bestuur (5 aanbevelingen) en de kapitaalverschaffers (4 aanbevelingen). De overige hebben betrekking op de kwaliteit van de informatieverzorging in en omtrent de onderneming en de relatie met overige belanghebbenden (11 aanbevelingen). Er werd geen aanpassing van wetgeving voorgesteld omdat verwacht werd dat dit 'verstarrend' zou werken. Verwacht werd dat een verbetering vooral kon worden bereikt door zelfregulering en loyaliteit van

betrokkenen aan het publieke belang. Afwijken van de aanbevelingen werd niet als probleem gezien, mits goed gemotiveerd en toegelicht. Vijf jaar later werd geconstateerd dat de resultaten van deze aanzet matig waren. Uiteindelijk leidde één en ander tot de instelling van de Commissie Corporate Governance die vervolgens in de loop van 2003 de concept Code Tabaksblat uitbracht. Deze code is in Nederland alleen van toepassing op beursgenoteerde ondernemingen. Bestuurders dienen in het bestuursverslag aan te geven in welke mate zij de code hebben nageleefd dan wel daarvan gemotiveerd zijn afgeweken. Deze wijze van afdwingen van principes van corporate governance wordt aangeduid met de term 'principle-based' en staat in contrast met de meer 'rule-based' benadering die vooral in de Verenigde Staten wordt voorgestaan. Ook de in 1999 in het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigde zogenoemde Combined Code en de bijbehorende Turnbull leidraad zijn duidelijk 'principle-based'.

De genoemde verschillen worden evenwel kleiner als gevolg van globalisering van de ondernemingsactiviteiten en het toenemende beroep dat wordt gedaan op financiële instellingen (beurzen, banken en investeringsmaatschappijen) die globaal opereren. Deze stellen immers ook eisen aan de corporate governance van de desbetreffende onderneming.

Een goed voorbeeld van deze globalere principes van goede corporate governance zijn die welke de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) in 1999 heeft geformuleerd:

- gelijke behandeling (equitable treatment);
- verantwoordelijkheid (responsibility);
- transparantie (transparency);
- verantwoording (accountability).

Verwacht wordt dat er wel verschillen zullen blijven als gevolg van lokale wet- en regelgeving, de politieke dynamiek tussen landen en machtsblokken en de wijze waarop ondernemingen in de globale economie concurreren, maar dat deze verschillen steeds kleiner zullen worden.

Sommige auteurs (o.a. Clarke) vinden tegenwoordig dat de groei van de multinationale onderneming, de degradatie van het milieu en economisch imperialisme door over-performing managers een groter probleem vormen dan de convergentie van corporate governance modellen die gericht zijn op de under performing manager. Vooral Enron en andere debacles stellen het Angelsaksische model aan de kaak: opties voor directie en personeel werken blijkbaar niet als goede instrumenten om de verschillende belangen op één lijn te brengen. Wellicht deugen bepaalde aannames die nog steeds sterk gebaseerd zijn op de agencytheorie niet, zoals:

- marktwerking is niet effectief als de markt euforisch is of onkritisch;
- als alle corporate governancecomponenten falen of dysfunctioneren heb je niets aan het systeem;
- onvoldoende is onderkend dat de incentive om belangen van managers in lijn te brengen met aandeelhouders juist ook negatief kunnen werken ten faveure van het eigenbelang;
- de nadruk op aandeelhouderswaarde heeft andere belangen naar de achtergrond gedrukt.

De Enron-affaire staat niet op zichzelf als zomaar een ‘business failure’, maar dient in bredere zin beschouwd te worden als een ‘systems failure’. Mede in dat licht dient de uitvaardiging van de Sarbanes-Oxley wet te worden gezien. Deze wet beïnvloedde in hoge mate de corporate governance systemen, niet alleen in de Verenigde Staten maar ook daarbuiten. Meer specifiek wordt het toezicht op beursgenoteerde ondernemingen aangescherpt door extra eisen met betrekking tot het optreden van de externe accountant, de raad van commissarissen en het bestuur van de onderneming. In het oog springend zijn de zware sancties – zoals langdurige hechtenis – bij het niet voldoen aan de wettelijke vereisten.

De agencytheorie mist de essentie van alle menselijke relatie: vertrouwen. Ook gaat de gedachte van de bundel van contracten voorbij aan de complexiteit van de verschillende relaties waarmee de onderneming verbonden is. De Angelsaksische corporate governance systemen zijn te sterk ingegaan op de belangrijkste spelers in het spel: bestuurders en investeerders. Dit verklaart de behoefte aan een nieuwe theorie die aandacht geeft aan vertrouwen: zowel bij degene die vertrouwt als bij degene die vertrouwd wordt. Vertrouwen omvat verwachtingen omtrent het gedrag van anderen. Bij zakelijke relaties wordt wel gesteld dat vertrouwen dat uitgaat boven gecalculerde zelfinteresse blind vertrouwen is dat beter past bij persoonlijke relaties en familiebanden. Vertrouwen en beheersing vullen elkaar aan, het is geen continuüm en ze sluiten elkaar niet uit.

Bestuurders zijn in die gedachte meer beheerders van activa (alle, niet alleen de materiële, maar ook de immateriële). Het gaat niet alleen om aandeelhouderswaarde, maar ook om het sociale kapitaal en een meer algemene verantwoordingsplicht. Immateriële waarden vragen om andere maatstaven en beheersmaatregelen, ondernemingen worden kennisintensiever en dus zijn markt en hiërarchie onvoldoende controlsystemen. Organisaties worden dan ook steeds vaker beschouwd als complexe adaptieve systemen.

Een universelere benadering van corporate governance wordt

dan ook door Clarke (2004) als volgt verwoord: *'maintaining a license to operate via transparency and accountability, generating more value with minimum impact; preserving the natural resource base; doing business in a networked, intelligent, multi-stakeholder world. The challenge is to find means of enduring value creation without social or environmental harm.'*

Samenvattend kan worden gesteld dat het ten aanzien van goede corporate governance om meer aspecten gaat dan alleen (of voornamelijk) aandeelhouderswaarde, dat het om meer groepen betrokkenen gaat dan alleen aandeelhouders en dat er een duidelijke tendens is om de principes van corporate governance sterker in wet- en regelgeving te verankeren.

In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op de belangrijkste principes, bouwstenen en mechanismen van corporate governance.

3 Principes, bouwstenen en mechanismen van corporate governance

3.1 Principes

De pijlers waarop corporate governance rust, zijn goed ondernemerschap en goed toezicht daarop.¹ Er wordt ook wel onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde interne en externe governance.

Interne governance omvat met name die activiteiten die het bestuur van de onderneming onderneemt om op een integere en transparante wijze de doelstellingen van de onderneming te realiseren. Een sleutelactiviteit is daarbij het afleggen van verantwoording. Zowel omtrent het ondernemen en de daarmee bereikte resultaten als omtrent het uitoefenen van controle. Bestuurlijke informatie en de daartoe ingerichte systemen spelen een cruciale rol bij het behoud, bevestigen en versterken van het onderlinge vertrouwen tussen alle betrokkenen en de continuïteit van de onderneming op korte en langere termijn.

De continuïteit van de onderneming en de voortdurende relatie van alle betrokkenen bij de onderneming zijn sterk afhankelijk van de ambities van het bestuur van de onderneming, de gestelde doelen, de noodzakelijke investeringen en daarbij onderkende en geaccepteerde risico's en verwachte resultaten. Risicomanagement speelt daarbij een cruciale rol. Niet alleen ten aanzien van de realisatie van strategische en operationele doelstellingen maar ook ten aanzien van de rapportage van de resultaten en de naleving van wet- en regelgeving. Bij het ontwerpen, beheren en beoordelen van het risicomanagementsys-

1 Zie het Voorwoord van de Code Tabaksblat.

teem van de onderneming kan gebruik worden gemaakt van een inmiddels internationaal erkende standaard op dat gebied. Dat is het in 2004 uitgebrachte zogenoemde Enterprise Risk Management Framework. Een uitvoeriger behandeling van deze standaard is opgenomen in bijdrage E1510 (Spoor, 2006) van dit Handboek.

Externe governance omvat in deze benadering alle activiteiten met betrekking tot het uitoefenen van toezicht op het bestuur van de onderneming, in het bijzonder door de raad van commissarissen, maar zeker ook door (groepen) kapitaalverschaffers en overige (groepen) belanghebbenden. Dit toezicht is zinloos als niet voldaan is aan de eisen van interne governance. Daartoe vervult de raad van commissarissen een bijzondere rol omdat zij, samen met de Raad van Bestuur, tevens een integrale verantwoordelijkheid draagt voor het reilen en zeilen van de onderneming. Haar toezicht omvat immers meer dan controle achteraf. Het omvat ook het actief participeren in de oordeels- en besluitvorming wanneer dat nuttig en nodig is en het geven van, soms dwingende, adviezen omtrent doel, inrichting en werkwijze van de onderneming. Het extern afleggen van verantwoording door het bestuur over het gevoerde beleid loopt derhalve steeds via de raad van commissarissen. Een actieve opstelling van aandeelhouders, recentelijk opgetreden bij Stork en ABN AMRO toont aan dat zij wel degelijk een rol van betekenis kunnen spelen en het bestuur uitdagen om het door hen voorgestelde en uitgevoerde beleid te verdedigen c.q. aan te passen. Om raad van bestuur en raad van commissarissen de mogelijkheid te bieden goed in te spelen op veranderingen in de wensen van kapitaalverschaffers heeft de Commissie Frijns in december 2006 voorgesteld om aandeelhouders met een belang van 3% en meer te verplichten hun intenties met dit belang kenbaar te maken.

De principes, goed ondernemerschap en adequaat toezicht, zullen slechts in praktijk worden gebracht als de bouwstenen daarvoor aanwezig zijn. Daarop wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan.

3.2 Bouwstenen

Bos en Verhoog (2003) onderscheiden tien bouwstenen voor het leggen van een goed corporate governancefundament. Deze bouwstenen worden in de verschillende codes en wet- en regelgeving teruggevonden en vormen daarmee de wezenlijke componenten die aanwezig moeten zijn. Bij elke component wordt aangegeven of het een component is die vooral invulling geeft aan de externe governance (EG) of juist aan de interne governance (IG).

- I. aandeelhouders die hun stemrechten kunnen uitoefenen en daadwerkelijk actief zijn op de algemene vergadering van aandeelhouders (EG);
- II. een raad van commissarissen waarvan de leden deskundig zijn en de meerderheid onafhankelijk is (EG);
- III. bij grote complexe organisaties een audit committee als subcommissie van de raad van commissarissen die onder meer toezicht houdt op de kwaliteit van de (financiële) informatie van de onderneming (EG);
- IV. externe toezichthouders die toezien op de naleving van de wet en regelgeving (EG);
- V. een raad van bestuur met een duidelijke strategie, die gericht is op waardecreatie voor de belanghebbenden. Hierbij hoort meetbaarheid en aansprakelijkheid (IG);
- VI. transparantie, door communicatie en openheid (disclosure), over het gevoerde beleid en de hieruit volgende (financiële) resultaten (IG);
- VII. duidelijke (ethische) gedragsregels voor het management (IG);
- VIII. goed inzicht in de risico's die de onderneming loopt, adequaat risicomanagement, waaronder begrepen maatregelen om de risico's te beheersen (interne controlemaatregelen, onderscheiden in beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen) (IG);
- IX. bij grote en complexe organisaties een interne accountantsdienst (IG)¹;
- X. een externe accountant die deskundig, onafhankelijk, objectief en voldoende kritisch is (EG).

In het licht van de geschetste historische ontwikkelingen benadrukken wij dat bij bouwsteen V niet alleen aandacht zou moeten bestaan voor aandeelhouderswaarde op korte termijn, maar dat juist de duurzaamheidsaspecten van het ondernemen (continuïteit op langere termijn, zoals milieuaspecten, relaties met belanghebbenden, onderzoek en ontwikkeling, kennisbehoud in de onderneming) een plaats zouden moeten krijgen waaraan kortetermijnplannen worden getoetst.

Het functioneren van de bouwstenen geschiedt evenwel in een krachtenveld waarin verschillende soorten mechanismen worden onderscheiden die invloed uitoefenen op de bouwstenen zodanig en op hun onderlinge samenhang. Hierna zullen deze mechanismen en hun invloed op de bouwstenen nader worden toegelicht.

¹ Ten aanzien van interne accountantsdiensten is er sprake van een spanningsveld. Enerzijds is er sprake van een toezichhoudend orgaan (externe governance), anderzijds heeft zij een duidelijke interne rol opereert zij doorgaans – hoewel hoog gepositioneerd in de organisatie – onder de raad van bestuur (interne governance).

3.3 Mechanismen

Luo (2007) onderscheidt drie belangrijke soorten mechanismen die elk een eigen invloed uitoefenen op het corporate governancebouwwerk:

- marktgebaseerd;
- cultuurgebaseerd; en
- disciplinegebaseerd.

Marktgebaseerde governance

Dit type governancemechanisme uit zich vooral in:

- de *concentratie van eigendom van aandelen* waardoor bepaalde groepen grootaandeelhouders invloed zullen uitoefenen op de onderneming;
- de *samenstelling van de raad van commissarissen* die grote invloed zal hebben op de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend;
- *marktdiscipline* waardoor de resultaten van de onderneming zullen leiden tot beoordeling en eventueel vervangen van de (voorzitter of CEO van) raad van bestuur;
- *het voorzitterschap van de raad van commissarissen* waardoor de beoordeling van de CEO sterk wordt beïnvloed;
- *omvang van de raad van commissarissen* die te groot of te klein kan zijn waardoor de toezichtstaken negatief worden beïnvloed;
- *de vaststelling van bestuurdersbeloning* op basis van gedrag en/of resultaten;
- *uitwisseling van commissarissen* tussen ondernemingen kan eveneens positief, maar ook negatief werken en ten slotte
- de praktijk om *oud bestuurders op te nemen in de raad van commissarissen*.

Cultuurgebaseerde governance

Marktgebaseerde governancemechanismen zijn nodig, maar kunnen op zichzelf niet goed functioneren. Daarnaast zijn cultuurgebaseerde mechanismen nodig die zich vooral uiten in het gedrag van leden van de raad van commissarissen en raad van bestuur. Vooral zij moeten de kernwaarden met betrekking tot verantwoording (accountability) en openheid (transparency) uitdragen. Dit kunnen zij doen door formele en informele uitingen daaromtrent met behulp van mission statements, slogans, een specifieke gedragscode voor de onderneming, voorbeeldgedrag, hun onderlinge omgang en omgang met het overig personeel. Hier hoort bijvoorbeeld ook bij het stimuleren van een zodanige werkwijze dat de integriteit (blijvende betrouwbaarheid) van verantwoordingsinformatie door de hele organisatie wordt gewaarborgd. Bekende voorbeelden zijn de uitgifte van verantwoordingsvoorschriften voor de hele onderneming (waarin dus aandacht wordt gevraagd voor de wijze van rapportage van bedrijfstransacties maar ook van onregelmatigheden) en het organiseren van de toetsing op de naleving daarvan.

Disciplinegebaseerde governance

Naast de markt- en cultuurgebaseerde mechanismen zijn ook mechanismen nodig die de werking van de andere mechanismen afdwingen en versterken. Daaronder vallen de volgende mechanismen:

- *negatieve consequenties (penalty) voor slecht presterende bestuurders* omdat alleen prestatiebeloningen niet afdoende zijn;
- *onafhankelijke controle* die zich uit in een interne audit die wordt uitgevoerd vanwege en aansluit op aanwijzing van het audit committee en een externe auditor die bij voorkeur wordt benoemd door de aandeelhouders;
- een *gedragscode*¹ waardoor onder andere duidelijkheid ontstaat over wat wordt verstaan onder wettig en ethisch verantwoord gedrag, de wijze waarop overtredingen worden bestraft; en
- een ethisch programma waardoor het gezamenlijk delen en naleven van waarden en normen met betrekking tot verantwoording en openheid worden gestimuleerd.

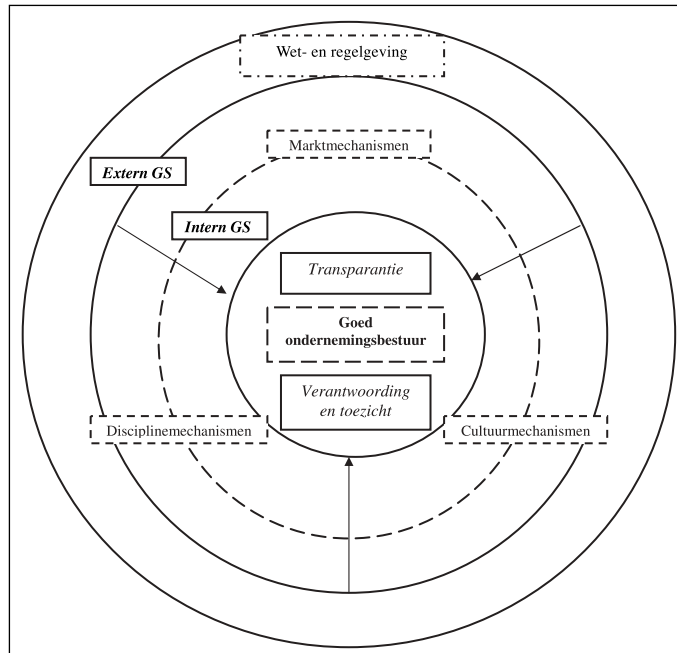
Al deze mechanismen hebben in de toepassing voor- en nadelen en steeds zal moeten worden gezien of de samenstelling van de concrete mechanismen in de onderhavige situatie het gewenste effect heeft maar mogelijk ook ongewenste neveneffecten. Een effectief corporate governancebouwwerk omvat naar onze overtuiging de eerdergenoemde bouwstenen, de aanwezigheid en goede onderlinge afstemming van doelstellingen, bouwstenen en mechanismen. Een dergelijke situatie zouden wij willen aanduiden met de term 'in control'.

In figuur 1 is het corporate governancebouwwerk weergegeven.

Opgemerkt moet worden dat de vaststelling of de onderneming 'in control' is minder makkelijk is naarmate mechanismen minder objectief kunnen worden omschreven, meetbaar of beheersbaar zijn. Vandaar dat het de vraag is wat de toegevoegde waarde is van het afgeven van een zogenoemd 'in control' statement die feitelijk slechts een goed geformuleerde mening is van de raad van bestuur en door derden niet of slecht verifieerbaar is. Hieruit valt te verklaren dat men steeds vaker een onderscheid pleegt te maken tussen het afleggen van verantwoording over 'objectieve' en 'subjectieve' aspecten van de bedrijfsvoering. Objectieve aspecten zijn vanwege de aanwezigheid van een objectiever toetsingskader goed verifieerbaar, zoals de financiële weergave van bedrijfsresultaten en de naleving van bepaalde wetten en regels. Bij subjectieve aspecten is

1 Waar een gedragscode bij cultuurgebaseerde governance vooral – in termen van Simons – functioneert als 'belief system', wordt een gedragscode bij disciplinegebaseerde governance gecategoriseerd als 'boundary system'. Zie artikel D1050 in dit Handboek voor de opvattingen van Simons.

0022-0939



Figuur 1. Corporate governancebouwwerk

een oordeel veel lastiger vast te stellen, zoals de succesvolle implementatie van een strategie, de effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen of de effectieve werking van een interne beheersings- of betrouwbaarheidssysteem. Het effectieve functioneren van een dergelijk systeem is afhankelijk van zowel organisatorische randvoorwaarden (entity level controls) als specifieke maatregelen (transaction level controls). Het is geen sine cure om op basis van een periodieke en gedeeltelijke waarneming en vaststelling van de effectieve werking zekerheid te verkrijgen omtrent de met zo'n systeem nagestreefde uitkomsten zoals een betrouwbare voortbrenging van producten en diensten, laat staan een rapportage daaromtrent. Voor een uitvoeriger behandeling verwijzen we naar bijdrage E1510 (Spoor, 2006) in dit Handboek.

Ontbreken bouwstenen dan wel mechanismen, dan is er grote kans op onevenwichtigheid waardoor de effectiviteit zal verminderen. In de praktijk heeft met name deze onevenwichtigheid tot schade geleid en tot ingrijpen van wet- en regelgevers. Dit ingrijpen leidt tot de situatie dat ondernemingen ten minste moeten voldoen aan minimeisen met betrekking tot corporate governance. Het voldoen aan de minimeisen kan worden aangeduid met het begrip 'compliance'.

3.4 Wet- en regelgeving

Helaas heeft de historie aangetoond dat de genoemde onevenwichtigheid door maatschappelijke ontwikkelingen verstoord kan raken en betrokkenen niet meer in staat zijn om deze te herstellen. Daarmee wordt feitelijk duidelijk dat het zelfreïnigend vermogen van ondernemingen ook z'n grenzen kent. Het afdwingen van minimumeisen aan het bouwwerk van corporate governance geschiedt dan ook met behulp van wet- en regelgeving. Deze op wet- en regelgeving gebaseerde governance heeft de meeste trekken van op discipline gebaseerde governance met dit verschil dat zij extern wordt afgedwongen, hetzij volgens het verplicht, naar de letter (rule-based) voldoen aan de gestelde regels, hetzij door het, in principe (principle-based), voldoen aan de regels. Het uiteindelijke doel van deze regelgeving is het voorkomen van schade en, als dit niet (meer) lukt, het bieden van een basis voor wettelijke aansprakelijkheid. Dit gaat uiteraard veel verder dan het afdwingen van naleving van richtlijnen binnen een rechtsorde, maar helaas, zo is gebleken, is dit onontkoombaar.

In tabel 1 zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de drie belangrijkste codes zichtbaar gemaakt. Daarbij wordt tevens ingegaan op de mate waarin aandacht wordt besteed aan de in paragraaf 3.2 aangeduide bouwstenen. De geïnteresseerde lezer verwijzen wij naar de bijlage voor de hoofdlijnen van de structuur en inhoud van de verschillende codes en de aldaar opgenomen doorverwijzingen.

Tabel 1. *Bouwstenen vergelijking onder verschillende codes en wetgeving*

Bouwstenen	Toelichtingen en algemene opmerkingen	Sarbanes Oxley	Combined Code	Code Tabaksblat
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> Overeenkomsten – langetermijnfocus ('outcome') – kortetermijnfocus ('output') – doelgroep – betrokken partijen – aanpak – afdwingbaarheid 	Herstel en behoud vertrouwen in werking maatschappelijk financiële bestel Aandeelhouderswaarde en financiële prestaties Beursgenoteerde vennootschappen Aandeelhouders, toezichthouders en bestuur Integrale visie op en aanpak van risicomanagement Wettelijke basis met sancties		
I (Aandeelhouders)	<ul style="list-style-type: none"> Verschillen – aspecten bedrijfsvoering – wijze van afdwingen naleving – sancties bij overtreding 	Nadruk op kwaliteit financiële rapportage Regels Zware persoonlijke boetes	Alle aspecten van corporate governance Principes en best practices Economisch delict en via bestuursaansprakelijkheid	
II (Raad van commissarissen)	De Sarbanes-Oxley wet beperkt zich tot de verantwoordingsaspecten in het kader van corporate governance en gaat dus niet in op wat onder goed ondernemingsbestuur in het algemeen wordt verstaan. Het omvat in elk geval een betrouwbare interne en externe verslaggeving over de resultaten daarvan	-	+	+
III (Auditcommissie)	In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten kent men overwegend een gemengd bestuursorgaan dat bestaat uit met bestuur belaste personen en niet met bestuur belaste personen. De Combined Code geeft aan dat het wenselijk is dat er sprake van een zodanige gebalanceerde samenstelling te hebben dat er geen bepaald individu is met overwegende zeggenschap	+	+	+
IV (Extern toezicht)	In het VK en VS is de instelling van een auditcommissie verplicht, in Nederland slechts als er vier of meer commissarissen zijn benoemd	+	+	+

Bouwstenen	Toelichtingen en algemene opmerkingen	Sarbanes Oxley	Combined Code	Code Tabaksblad
V (Raad van bestuur)	In de Combined Code is geregeld dat alle directeurs hun beoordeling moeten geven omtrent de strategie, de prestaties, de middelen, benoemingen op sleutelposities en gedragsstandaarden	-	+/-	+
VI (Communicatie en informatie)		+	+	+
VII (Ethische code voor het management)	Sectie 406 van de Sarbanes-Oxley wet schrijft een verplichte rapportage voor met betrekking tot het al dan niet aanwezig zijn van een ethische code voor het financieel management	+	-	-
VIII (Risicomanagementbeleid)	Beursgenoteerde ondernemingen in de VS zijn al verplicht om een opgave te doen in hun financiële verslaggeving van de belangrijkste risico's die zij onderkennen bij het ondernemen. In de Sarbanes-Oxley wet mogen ze zich in hun rapportage beperken tot bedreigingen van de kwaliteit van de financiële berichtgeving In de Combined Code gaat het vooral om de effectiviteit van het interne beheersingssysteem met betrekking tot rapportage, operationele en compliance issues en niet over de rapportage van risico's als zodanig	-	+/-	+
IX (Interne accountantsfunctie)		-	+	+
X (Externe accountant)	I en II zijn geheel gewijd aan het waarborgen van de onafhankelijkheid van de externe accountant en het toezicht daar op In de Code Tabaksblad wordt vooral ingegaan op de rechten van de externe accountant, in de Combined Code sterker op de plichten en de kwaliteitsbewaking van deskundigheid, objectiviteit en onafhankelijkheid	+	+	+

Toelichting gebruikte codering:

+ : er wordt voldoende aandacht aan besteed

+/- : er wordt summier aandacht aan besteed

- : er wordt geen aandacht aan besteed

De codes hebben met name betrekking op beursgenoteerde ondernemingen. Benadrukt wordt dat de belangrijke principes evenwel universeel toepasbaar worden geacht op de rest van het bedrijfsleven en zelfs bij andere soorten organisaties.

De governancerichtlijnen onderstrepen het belang van een integrale visie op en aanpak van risicomanagement. De aanwezigheid van een gedegen systeem van internal controls met betrekking tot de financiële berichtgeving is het meest expliciet verwoord in de Sarbanes-Oxley Act, maar ook in de Nederlandse en Engelse codes wordt het belang van een dergelijk systeem benadrukt. De codes gaan voor wat betreft de scope van het ondernemen niet of nauwelijks in op de in de inleiding van dit artikel genoemde duurzaamheidsaspecten van het ondernemen. Aandeelhouderswaarde en financiële prestaties zijn nog steeds de belangrijkste onderwerpen.

De naleving van de Sarbanes-Oxley wet is vrij strak gereguleerd door de specifieke omschrijving van de aspecten en doelstellingen waaraan moet worden voldaan. De Securities and Exchange Commission heeft zelfs vrij lang vastgehouden aan het COSO-model als leidraad voor de beoordeling. Inmiddels bestaat duidelijk meer ruimte om een meer op de onderneming toegespitst raamwerk te gebruiken. De codes in het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn duidelijk 'principle-based'. Met de publicatie van de SEC-leidraad van 27 juni 2007¹ is overigens ook een beweging zichtbaar waarin meer ruimte wordt gelaten voor professionele oordeelsvorming gebaseerd op een inschatting van de risico's op een materiële fout in de jaarrekening. De doelstellingen van goede corporate governance worden wel omschreven en er worden 'best practice' handreikingen gegeven, maar geen bindende voorschriften over de inrichting en de werkwijze.

Het voldoen aan de minimum governance-eisen leidt op haar best tot compliance, maar hoeft uiteraard nog niet tot 'in control' te leiden. Het is de vraag of de desbetreffende codes daar toe in staat zijn. Ze kunnen wel een eerste opstap zijn voor een onderneming om haar corporate governancebouwwerk te toetsen en om te gaan werken aan 'in control'.

1 SEC, 17 CFR Part 241, Commission Guidance Regarding Management's Report on Internal Control Over Financial Reporting Under Section 13(a) or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934; Final Rule.

4 Van compliance naar 'in control'

4.1 Inleiding

Zoals in paragrafen 2 en 3 betoogd draait corporate governance om het waarborgen van goed ondernemerschap. In het krachtenveld van alle betrokkenen die hierbij een grote of minder grote rol spelen draait het uiteindelijk om de effectieve werking van verantwoording enerzijds en toezicht anderzijds. Indien één van deze activiteiten wordt verwaarloosd, kan dit slechts worden hersteld doordat betrokkenen elkaars rol overnemen wat kan leiden tot een 'dubbele pet' bij bepaalde betrokkenen ofwel tot nalatigheid. Hierdoor kunnen risicovolle situaties te lang voortduren waardoor uiteindelijk schade ontstaat en, in toenemende mate vanwege de wet- en regelgeving, (bestuurders)aansprakelijkheid.

In dat kader kan worden gesteld dat een belangrijk aandachtspunt de aanwezigheid van effectieve risicomanagement- en interne controlesystemen tot één van de belangrijkste componenten van goed ondernemingsbestuur wordt gerekend. Voor een uitvoerige behandeling en toelichting van de meest gangbare en toegepaste risicomanagementstandaard (COSO ERM Framework) verwijzen we naar bijdrage E1510 in dit Handboek.

Ondanks de inmiddels in ruime mate aanwezige codes en standaarden is dat op zich nog geen garantie dat daardoor ondernemingen zonder problemen kunnen komen tot een zogenoemde 'in control' situatie. Dit wordt veroorzaakt door de volgende omstandigheden:

- de codes en standaarden zijn overwegend 'principle-based' en vragen dus als het ware om een bedrijfsspecifieke toepassing;
- de omvang, complexiteit en het globale karakter van multinationale ondernemingen vragen om een extra dimensie voor de invulling van de eerdergenoemde bouwstenen en mechanismen door de soms vele bestuurslagen.

In de volgende paragraaf zal een aantal aspecten worden genoemd die belangrijk zijn om te komen tot een bedrijfsspecifieke toepassing. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het eigen karakter van de multinationale onderneming. Met als uiteindelijke doel dat niet alleen een 'compliance' situatie ontstaat, maar ook een 'in control' situatie.

4.2 De bedrijfsspecifieke toepassing

Een bedrijfsspecifieke toepassing leidt er toe dat de bouwstenen en mechanismen van corporate governance zodanig worden gepositioneerd en ingevuld dat een effectief geheel ontstaat dat recht doet aan de aard, omvang en complexiteit van de onderneming.

De navolgende aspecten zijn hierbij onder meer van belang:

- betrokkenheid bestuur, projectmatige aanpak en integratie in de organisatie (4.2.1);
- het gebruik van eenduidige begrippen in het kader van ‘in control’ (4.2.2);
- borging (4.2.3);
- verantwoording (4.2.4).

4.2.1 *Betrokkenheid
bestuur, project-
matige start en
latere inbedding*

Velen (FINEM, 2005) pleiten voor een projectmatige start en aanpak waarbij de raad van bestuur samen met de raad van commissarissen de regie in handen houdt zodat de kwaliteit, voortgang en afwerking voldoende worden geborgd. Ook een top-down en risk-based benadering wordt daardoor bevorderd (zie bijvoorbeeld AS5, PCAOB, 2007 en SEC-leidraad van 27 juni 2007). De aandacht van het topbestuur en de directe toezichthouders laat hiermee het meest duidelijk zien dat het hen ernst is. Bovendien biedt het hen de mogelijkheid de betrokkenheid met de hele onderneming expliciet tot uitdrukking te brengen en een goede indruk te krijgen van sterke en zwakke punten in het risicomanagementsysteem van de onderneming.

De kwaliteit van risicomangement in de onderneming wordt gedomineerd door de wijze waarop deze activiteit de aandacht krijgt, wordt gestimuleerd en georganiseerd door het bestuur van de onderneming. De voorbeeldfunctie van het topbestuur, de wijze waarop verantwoordelijkheid is belegd in de onderneming (organisatiestructuur) en de wijze waarop personeel in de onderneming wordt aangemoedigd om in het belang van de onderneming te handelen (onder andere door de incentive-structuur) zijn dominante factoren.

COSO benadrukt dat vooral in de dagelijkse *toepassing van risicomangement van strategisch tot operationeel niveau* (wat beschouwen wij als risico's, welke accepteren we en hoe gaan we er verder mee om?) tot uitdrukking komt hoe het management denkt over risico's. Dit geheel wordt wel aangeduid met de risicomangementfilosofie. Deze doortrekt als het ware uiteindelijk de hele organisatie.

Sommige auteurs (zie bijvoorbeeld Busco e.a., 2005) benadrukken dan ook dat compliance op zich nooit tot de beoogde effecten van goede corporate governance kan leiden. De principes moeten worden geïntegreerd met het hele ondernemen. Als zodanig moet ervoor worden gezorgd dat de als wezenlijk onderkende aspecten van accountability dan ook onderdeel uitmaken van:

- naleving;
- prestatiemeting;
- kennismanagement.

In deze gedachtegang komen de mechanismen van corporate

governance weer te voorschijn zoals we ze in paragraaf 3.2 aan de orde hebben gesteld. Naleving ziet dan op de disciplinegebaseerde mechanismen, prestatiemeting op het marktgebaseerde mechanisme en kennismanagement op het cultuurgebaseerde mechanisme.

Genoemde auteurs pleiten in hun aanpak voor een geïntegreerde governance scorecard waarop initiatieven, programma's en systemen op de drie genoemde aspecten periodiek kunnen worden beoordeeld op hun voortgang, impact en ontwikkeling. Deze scorecard kan zowel op organisatieniveau als op businessniveau worden gebruikt.

Los van deze concrete invulling kan worden geconcludeerd dat informatie en communicatie onderdelen zijn van de bedrijfsvoering waardoor de aandachtspunten van corporate governance daadwerkelijk aandacht en betekenis kunnen krijgen. Niet voor niets geldt het adagium 'wat gemeten wordt krijgt aandacht' en 'het oog van de meester maakt het paard vet'. Bovendien geldt dat toezicht en controle in de grotere onderneming vooral worden uitgeoefend aan de hand van periodieke verplichte en bij voorkeur ook vrijwillige rapportages. Door niet alleen de betrouwbaarheid maar vooral de relevantie daarvan hoog op de agenda te houden kan veel narigheid worden voorkomen.

4.2.2 Het belang van eenduidige begrippen in het kader van 'in control'

Verwarrend voor in het bijzonder Nederlandse organisaties is de door belanghebbenden gepercipieerde breedte van de in Angelsaksische landen gebruikte term internal control. Voor het noodzakelijke begrip van de term internal control, en de vertaling van de uit de Sarbanes-Oxley Act 2002 voortvloeiende eisen aan een deugdelijk internal control system (ICS) naar de in een ICS verplicht op te nemen elementen, is het van belang internal control in relatie te brengen met de termen besturing, interne beheersing, interne betrouwbaarheid en (operational) audit. Artikel 103 van de Sarbanes-Oxley Act 2002 stelt dat de Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) als toezichthoudend orgaan van de SEC verantwoordelijk is voor het opstellen van richtlijnen en standaarden voor audit, kwaliteit en ethiek.

Deze terminologie beïnvloedt de reikwijdte van het door het management van een organisatie af te geven 'in control'-statement: wat valt hier wel onder, wat niet. Het begrip 'in control' wordt in de praktijk nogal verschillend toegepast, zodat er bij een dergelijke verantwoording van het management uiteindelijk een toelichting noodzakelijk zal zijn, willen de aandeelhouder en de investeerder kunnen begrijpen waar het management borg voor staat. De duidelijkheid van een dergelijk 'in control'-statement wordt anders een fictie.

Hierna worden enige begrippen nader omschreven en toegelicht die in dit verband veel gebruikt worden:

- besturing en beheersing;
- interne beheersing, interne betrouwbaarheid en ‘internal control’.

Besturing en beheersing

Besturing kan worden gedefinieerd als het nemen van beslissingen met betrekking tot de doelstellingen, middelen en werkwijze van de betrokken organisatie, evenals het nemen van beslissingen met betrekking tot de binnen de gekozen werkwijze te verrichten handelingen: welke handelingen moeten door wie, waarmee, wanneer en hoe worden verricht? Het gaat bij besturing dus om het maken van keuzes aan de hand van een door de leiding van een organisatie gewenst beeld van de toekomst (strategievorming) en de implementatie van deze keuzes.

Wanneer de uitkomsten van de onderliggende, bij de ondernemingsstrategie betrokken processen door allerlei oorzaken anders uitpakken dan verwacht, ontstaat de noodzaak tot het bijsturen van het desbetreffende proces in de (door de leiding van de organisatie) gewenste richting. Er is sprake van *beheersing* van processen. Hierbij vormt beheersing een in samenhang functionerend geheel van keuzes gericht op de taakuitvoering nodig voor het behalen van de gestelde doelen en het beïnvloeden van de voor de taakuitoefening verantwoordelijke medewerker.

Daar zowel de voorspelbaarheid als de beheersbaarheid van de in een organisatie aanwezige processen variëren, wordt traditioneel onderscheid gemaakt in strategische, tactische en operationele besturingsniveaus.

Strategisch besturingsniveau

De besturingsprocessen op strategisch niveau zijn gericht op de positionering van de organisatie in haar omgeving en resultaten in het bepalen van de missie, visie en algemene langetermijndoelstellingen. Het uit deze elementen voortvloeiend beleid van de organisatie vindt eveneens op dit niveau plaats. Uit de door de leiding van de organisatie geformuleerde missie kunnen vaak de normen en waarden worden vertaald die een organisatie wil hanteren. Deze set normen en waarden vormt de basis voor de zogenaamde gedragscodes of ethische codes, die organisaties steeds vaker opstellen en publiceren in het jaarverslag. De Sarbanes-Oxley Act 2002 vereist dat een organisatie moet vermelden of een ethische code is opgesteld voor de leiding van een organisatie. Indien dit niet het geval is, moet de organisatie de reden daarvoor aangeven.

Tactisch besturingsniveau

De besturingsprocessen op tactisch niveau zijn gericht op het vertalen van strategische doelstellingen naar specifiekere, kortere termijndoelstellingen met een korte tot middellange tijdshorizon.

Operationeel besturingsniveau

Bij operationele besturing gaat het om effectiviteit en efficiency van de uit de specifieke organisatiedoelstellingen voortvloeiende primaire en ondersteunende taken, gericht op het doen functioneren van processen.

Beheersing van de in de organisatie onderscheiden processen dient dan uiteraard te worden gezien vanuit bovengenoemd onderscheid, waarbij het belang van beheersing voornamelijk aan de orde is bij het tactische en operationele niveau en minder bij de planningscomponent op het strategisch niveau. Voor een goed onderscheid van processen naar de verschillende niveaus zijn verder de tijdshorizon en het hiërarchisch niveau van belang, evenals enkele karakteristieken van informatie waarmee processen worden ondersteund.

Recente discussies op het gebied van corporate governance, evenals de invoering van de Sarbanes-Oxley wet, benadrukken echter ook het belang van beheersing van het strategisch planningsproces. In het verslag van de Commissie Peters aangaande corporate governance in Nederland wordt reeds de aanbeveling gedaan dat de raad van bestuur van een onderneming schriftelijk rapporteert aan de raad van commissarissen over ondernemingsdoelstellingen, strategie, de daaraan verbonden risico's en de mechanismen tot beheersing van risico's van financiële aard. De versterking van de rollen van de raad van commissarissen en het audit comité als intern toezichthoudend orgaan is een voorbeeld van een toenemende mate van wat kan worden beschouwd als strategiebeheersing of strategic control (zie paragraaf 3.2 voor de definitie van beheersing. Bij strategic control is sprake van beheersing van het strategisch planningsproces).

Met de wijziging van Boek 2, artikel 141 van het Burgerlijk Wetboek in 2004 wordt de toezichthoudende rol van de raad van commissarissen (RvC) versterkt. Tevens wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de bevoegdheden van de RvC in te perken, daar waar het gaat om benoeming en ontslag van leden van de RvC en het vaststellen van de jaarrekening door de RvC. Deze taken zouden in de toekomst moeten worden uitgevoerd door de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA). Een transparante verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad van bestuur en het binnen de organisatie aanwezige toezichthoudend orgaan (in Ne-

derland veelal de aandeelhoudersvergadering, de raad van commissarissen) is hier echter een vereiste.

Interne beheersing, interne betrouwbaarheid en internal control
Zoals eerder gesteld, kan de Angelsaksische term 'control' in de praktijk tot verwarring leiden, indien de binnen de Nederlandse literatuur gangbare definities van 'beheersing' en 'betrouwbaarheid' hier niet op worden aangesloten. Beide begrippen (beheersing en betrouwbaarheid) dienen te worden onderscheiden, maar kunnen niet gescheiden van elkaar worden beschouwd. In de organisatie dient uiteindelijk een samenhangend geheel van maatregelen te bestaan om ongewenste risico's in de beheersing en betrouwbaarheid te voorkomen of te beperken. Deze maatregelen worden ook wel aangeduid met de termen 'business controls' of 'control activities'.

Interne beheersing

In relatie tot de in de vorige paragraaf gekozen indeling van besturingsniveaus is er zowel op tactisch als op operationeel niveau sprake van *interne beheersing* van de aanwezige processen. Interne beheersing wordt gezien als 'het door de leiding van een organisatie aangestuurde en toegepaste proces ten behoeve van het beheersen van de uit te voeren bedrijfsactiviteiten'.¹ Er is hier dus sprake van een ondersteunend proces gericht op de beheersing van de op beide besturingsniveaus aanwezige primaire processen. Het interne beheersingssysteem betreft aldus de verwachtingen (de doelen), het beleid/de strategie, de beheersing van de processen, de mogelijkheid en wijze van bijsturing, alsmede de opzet en werking van dit geheel. In termen van aansturing van managers gaat het hierbij vooral om oordeelsvorming en uiteraard is dit voor een deel subjectief, ook al legt men dit in de praktijk vast in kritieke succesfactoren, businessplannen, begrotingen, budgetten en prestatie-indicatoren. Door het deels subjectieve karakter van het interne beheersingssysteem wordt de professionaliteit van een manager gepersonaliseerd en dat dient expliciet te worden gemaakt in het 'in control'-statement. Een internal control statement is de persoonlijke mening van de bestuurder.

Interne betrouwbaarheid (interne controle)

Interne betrouwbaarheid kan als verlengstuk en onderdeel van interne beheersing worden gezien. Door middel van een stelsel van (administratief) organisatorische maatregelen wordt de betrouwbaarheid van (bestuurlijke) informatie geborgd, die nodig is voor de beheersing van de in een organisatie aanwezige

¹ Management control betreft in deze context dan het door de leiding van een organisatie aangestuurde en toegepaste proces om andere organisatieleden te beïnvloeden om de strategie van de organisatie te implementeren. In termen van Simons gaat het dan om zowel de 'intended' als de 'emerging strategy'.

processen. De nadruk van interne betrouwbaarheid ligt hier op controle.

Bij het interne betrouwbaarheidssysteem gaat het vooral om de regeling van bevoegdheden, de wijze waarop met waarden (zoals geld, goederen, patenten en knowhow) wordt omgegaan én de betrouwbaarheid van de administratie. Ook hier betreft het de opzet, het bestaan en de werking van het systeem. Bevoegdheden, bewaring van waarden en betrouwbaarheid van informatie dienen in alle situaties op orde te zijn en het management zal hier meer op moeten toezien dan alleen het hebben van een oordeel. Aan de orde is dan ook het ontwikkelen en implementeren van een objectieve set controlemaatregelen en het borgen van deze maatregelen in een programma van continue controles (een vorm van ICS). Het interne betrouwbaarheidssysteem, in de Nederlandse praktijk en literatuur ook wel aangeduid met de term interne controle, dient dus in alle omstandigheden perfect te zijn.

Internal control

De door COSO gehanteerde definitie, die de PCAOB als leidend veronderstelt bij de definiëring van standaarden voor onder andere audit, luidt als volgt:

'Internal control is een proces, beïnvloed door zowel het leidinggevende orgaan van een organisatie, alsook het onderliggende management en personeel, op zodanige wijze ontworpen om een redelijke mate van zekerheid te verschaffen aangaande het bereiken van de in de volgende categorieën gestelde doelen:

- efficiency en effectiviteit van de door de organisatie uitgevoerde activiteiten;
- betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving;
- naleving van voor de organisatie relevante wet- en regelgeving;
- beveiligen van middelen tegen niet-geautoriseerde aankoop, gebruik of verkoop.'

In deze definitie van internal control zijn aldus de elementen van interne beheersing en interne betrouwbaarheid samengevoegd, aangevuld met de vereisten van wet- en regelgeving. In vergelijking met de Sarbanes-Oxley wet ontbreekt bij COSO vooral de explicitering van onderliggende spelregels en ethische codes. Anderzijds is de Sarbanes-Oxley wet (vooral sectie 404) beperkter van reikwijdte, aangezien SOx alleen de betrouwbaarheid van financiële verslaggeving raakt.

De Commissie Peters volgt, in haar in 1997 uitgebrachte rapport met daarin veertig aanbevelingen voor corporate governance in Nederland, de definiëring van COSO.

De hierboven genoemde doelen van het COSO-raamwerk ko-

men in grote mate dus overeen met de in Nederland gangbare elementen van interne betrouwbaarheid. Echter, omdat internal control zich tevens richt op de effectiviteit en efficiency van de processen, wordt gesteld dat het meer kan worden gezien als beheersingsinstrument.

Met de toetsing door de leiding van een organisatie van de opzet en werking van het proces van interne beheersing en interne betrouwbaarheid, evenals de oordeelsvorming én de rapportage over deze oordeelsvorming, is door de invoering van de Sarbanes-Oxley Act aldus een extra element toegevoegd aan de beheersing van de op de drie te onderscheiden besturingsniveaus aanwezige processen. Goed beschouwd wordt deze toets door middel van periodieke en ad hoc operational audits veelal uitgevoerd door een in de organisatie aanwezige interne accountantsdienst of een andere vergelijkbare interne auditeenheden. De nieuwe wetgeving benadrukt echter nogmaals het belang van een deugdelijke werking van een ICS en voegt persoonsgebonden aspecten toe aan het vraagstuk van corporate governance.

Aldus kan worden geconcludeerd dat het begrip 'in control' in de praktijk varianten kent, vooral voor wat betreft de reikwijdte van het begrip. Verstandig is om in de interne en externe communicatie helder onderscheid te maken tussen het interne beheersingssysteem en het interne betrouwbaarheidssysteem: in de praktijk niet te scheiden, maar wel te onderscheiden. Voegen wij hieraan toe de persoonlijke visie van het management en de intern geldende spelregels en ethische codes voor interne beheersing en betrouwbaarheid, dan is het domein gedefinieerd. Audits zijn het sluitstuk op deze drie elementen. In de praktijk ontbreekt een generiek toetsingskader en in voorkomende gevallen zal het management dus telkens het begrip 'in control' moeten toelichten ten behoeve van de vereiste transparantie: in een aantal gevallen gebeurt dit overigens al. Een verdere praktische vertaling van een en ander is uitgewerkt in paragraaf 5.

4.2.3 Borging

Bij de borging van corporate governance spelen twee organisatorische aspecten een belangrijke rol:

- de transparantie van het geheel van 'business controls';
- de organisatie van de controlling en interne auditfunctie.

'Borging' betekent dat een zaak niet gaat schuiven ofwel goed verankerd is. Beheersing en controle zijn activiteiten die primair de verantwoordelijkheid zijn van de persoon die de activiteiten uitvoert. Verantwoordelijkheid speelt in situaties waarbij sprake is dat iemand verantwoording moet afleggen over iets dat aan zijn of haar zorgen is toevertrouwd zonder dat de eigendom is overgedragen.

Met betrekking tot corporate governance kan worden gesteld dat belanghebbenden en belangstellenden bij een organisatie een zekere verwachting koesteren dat het bestuur van de organisatie en de onder dat bestuur functionerende medewerkers primair handelen in het belang van die organisatie. Er zijn echter nogal wat factoren die het nastreven en realiseren van dit belang kunnen bedreigen. In hoofdlijnen kunnen deze bedreigingen in bewuste en onbewuste bedreigingen worden verdeeld, met elk een eigen risicoprofiel. Tot dit laatste worden dan gerekend de kans dat dit risico optreedt en de schade die het optreden tot gevolg kan hebben. Op basis van deze analyse kunnen passende maatregelen worden getroffen die het risico elimineren dan wel verminderen. Regelmatig moeten de bestaande risico's echter opnieuw worden geïdentificeerd en geanalyseerd, aangezien risico's veranderen, mede als gevolg van het feit dat een organisatie in haar omgeving continu in beweging is. Dit proces wordt de generieke risicocirkel genoemd.

Deze aanpak behoort feitelijk door iedere medewerker in een organisatie in bepaalde mate te worden toegepast op de eigen werkzaamheden. Dit impliceert dat van medewerkers wordt verwacht dat zij:

- op de hoogte zijn van de door hen te bereiken doelen en resultaten;
- inzicht hebben in potentiële bedreigingen;
- kennis hebben om deze bedreigingen het hoofd te bieden;
- een afweging kunnen maken tussen de kosten van beheersingsmaatregelen en het voordeel dat het voorkomen van een ongewenst risico oplevert.

Door werving en selectie van geschikt personeel en door aanvullende opleiding en training van medewerkers kan in hoge mate worden voorzien in mogelijke lacunes in het kader van borging en verantwoording.

Er zijn echter factoren, die aanvullende maatregelen noodzakelijk maken:

- medewerkers zijn vaak slechts verantwoordelijk voor gedeelten van processen en leveren halffabrikaten. Zij overzien dan maar een gedeelte van de waardeketen;
- niet alle medewerkers hebben zicht op alle aspecten van de door hen uitgevoerde activiteiten. Soms zien zij alleen de logistieke aspecten, soms alleen de financiële en administratieve aspecten;
- medewerkers hebben vaak beperkte bevoegdheden, mede als gevolg van bepaalde opleiding en specialisatie, soms ook uit controleoverwegingen.

Deels kan dit worden ondervangen door teams van medewerkers samen te stellen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn

voor een zelfde product of proces, onder leiding van de verantwoordelijke manager. Van de laatste mag worden verwacht dat zowel de beheersing van de gang van zaken als het daarover verantwoording afleggen tot zijn kerncompetenties behoort. Het onderbrengen van de beheers- en verantwoordingsfunctie bij de verantwoordelijke manager is één van de belangrijkste uitgangspunten van control self assessment (CSA). Risicomanagement, beheersing en controle worden hierbij principieel gezien als een normaal onderdeel van het primaire proces en de afweging van kosten en nut van beheersings- en controlemaatregelen vindt daar plaats waar de positieve en negatieve effecten het meest worden ervaren. Als de manager eindverantwoordelijke is in de organisatie, is hiermee de cirkel gesloten.

Overigens speelt nog een aantal factoren een rol: de meeste ondernemingen zijn omvangrijk, kennen daardoor vele verantwoordelijkheidscentra, zijn veelal geografisch gespreid en in toenemende mate worden beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen verankerd in systemen die centraal worden onderhouden. Dit betekent dat er behoefte is aan een complexer systeem van interne verantwoordingen, coördinatie en specialisatie op het gebied van beheersing en controle en in het bijzonder voor wat betreft de toetsing van de betrouwbaarheid van de door managers afgelegde interne verantwoordingen. Bij deze toetsingen spelen aspecten als deskundigheid, objectiviteit, onafhankelijkheid en attitude een rol.

In de grotere organisatie is het al snel effectiever en efficiënter om naast CSA, dat cruciaal is in de flexibele en snel wijzigende organisatie, het beheer enerzijds en de toetsingen anderzijds op de in het kader van de CSA ontworpen en toegepaste beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen door professionals te laten plaatsvinden. Op het gebied van beheer (ontwerp, implementatie en onderhoud) van interne beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen zijn (register)controllers het best opgeleid om deze beoordelingen uit te voeren, terwijl op het gebied van toetsing juist auditors (registeraccountants, operational en EDP-auditors) beter geëquipeerd zijn. Voor een uitvoeriger behandeling van de internal auditfunctie verwijzen we naar bijdrage E1520 van dit Handboek.

Dergelijke professionals moeten in de grotere en complexere organisatie een dusdanige positionering hebben dat zij zich ook professioneel kunnen ontwikkelen. Een stevige staforganisatie leent zich hiervoor het best, waarbij moet worden gezocht naar een dusdanige werkwijze dat zowel lokaal als centraal management ervaren dat waarde wordt toegevoegd. Dit laatste kan alleen op basis van grondige kennis van:

- de actuele situatie van de organisatie met aandacht voor

- missie, strategie, doelen en doelstellingen en onderkende inherente risico's;
- een besturingsmodel dat uitgaat van de strategische keuze en duidelijkheid geeft voor alle betrokken managers over de randvoorwaarden en spelregels waarbinnen doelen kunnen worden gerealiseerd;
 - transparante beschrijvingen van bedrijfsprocessen en producten en de daarbij onderkende risico's;
 - heldere vastleggingen van de verantwoordelijkheden en activiteiten met betrekking tot beheersing en betrouwbaarheid, zowel centraal als decentraal (de feitelijke invulling van CSA);
 - afspraken over de inhoud van de periodieke rapportages;
 - evenwichtige toepassing van preventieve en repressieve beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen;
 - controlemethoden en -technieken;
 - de grenzen van beheersings- en betrouwbaarheidssystemen;
 - de negatieve effecten van verkeerd ingerichte en niet-onderhouden beheersings- en betrouwbaarheidssystemen.

Door binnen deze afdeling regelmatig professionals te laten rouleren wordt de ontwikkeling van breed inzetbare professionals bevorderd, worden carrièremogelijkheden gecreëerd en wordt bedrijfsblindheid voorkomen. Control en audit zijn in dit type ontwikkeling duidelijk te onderscheiden. Waar control principieel het management ondersteunt bij het ontwerp, de implementatie en het onderhoud van interne beheersingssystemen moet audit zorgen voor de regelmatige en ad hoc kritische toets. Opzet, bestaan en werking moeten evenwichtig aandacht krijgen zodat niet alleen de effectiviteit van risicomanagement en interne controlesystemen aandacht krijgt, maar juist ook de efficiëntie.¹

De kosten van controlemaatregelen moeten in een gunstige verhouding staan tot de mate van verkregen zekerheid en het voorkomen van onregelmatigheden. De norm voor deze verhouding moet het verantwoordelijke management bepalen. Controllers moeten de realisatie nastreven en auditors moeten deze vaststellen. Daarmee zijn de belangen gedefinieerd en in balans zodat er daarover verantwoording kan worden afgelegd.

Belangrijk is dat de toetsingen van de opzet, het bestaan en de werking van de beheersings- en betrouwbaarheidsmaatregelen, evenals de terugkoppeling van de resultaten daarvan en de daarop volgende evaluatie plaatsvinden op een zodanige wijze, dat voor de verantwoordelijke externe accountant een contro-

1 Dit heeft vooral betrekking op internal control in brede zin (COSO) en niet op internal control in enge zin (beperkt tot de betrouwbaarheid van financiële verslaggeving – Sarbanes-Oxley).

leerbare vastlegging voorhanden is. Opmerkingen ten aanzien van de effectiviteit en efficiency van beheersings- en betrouwbaarheidssystemen mogen daarom in geen enkele management-rapportage ontbreken.

Het verdient aanbeveling om de opzet van de beoordelings- en toetsingswerkzaamheden jaarlijks te bespreken binnen het audit committee, zodat alle betrokkenen op de hoogte zijn van deze werkwijze. Vastlegging in een Handboek Interne Controle verdient de voorkeur, met daarnaast de opbouw van jaarlijkse (digitale) controledossiers die tussen de stafafdelingen Control en Audit overdraagbaar zijn.

Ten slotte mag niet worden verzuimd om de afdeling periodiek te laten rapporteren over de werkzaamheden en belangrijkste bevindingen, doorgevoerde efficiencyverbeteringen en andere. Deze rapportage draagt bij aan een betere balans tussen de 'cost of control' en de baten van een goede kwaliteit ondernemingsbreed risicomangement.

4.2.4 Verantwoording

De vereiste verantwoording door het management in een jaarlijks 'in control'-statement kan diverse vormen aannemen. In elk geval zijn de statements gepersonaliseerd en de persoonlijke visie op ethische codes, rules of the game, interne beheersing, interne betrouwbaarheid en de daarop gerichte audits dienen te zijn geëxpliciteerd. Als zodanig dient het statement in onze visie veel meer te omvatten dan de traditionele Letters of Representation, waar het voornamelijk gaat om de mededeling dat 'alle bijzondere risico's en verplichtingen' in de verantwoordingen zijn opgenomen. Ter illustratie is in de bijlage bij dit artikel een tweetal internal control statements (2005 en 2006) opgenomen uit de jaarverslaggeving van Ahold. Hieruit blijkt bijvoorbeeld hoe moeilijk het is verschillende codes (internal control statement gebaseerd op het model Frijns, zie jaarverslag 2005; en het internal control statement gebaseerd op Sarbanes-Oxley) qua inhoud op elkaar af te stemmen.

4.3 Corporate governance in internationale concerns

Grote ondernemingen die hun activiteiten over de landsgrenzen heen uitbreiden krijgen te maken met het fenomeen dat zij onmogelijk vanuit een centraal punt alle aspecten van corporate governance direct kunnen beïnvloeden. Fysieke afstand, verschil in cultuur en lokale specifieke wet- en regelgeving maken het inefficiënt om centraal directe invloed uit te oefenen.

Het zoeken en benutten van schaal- en kostenvoordelen en automatiseringsmogelijkheden maken het voor grote ondernemingen soms zinvol om sommige (onderdelen van) functionele processen te centraliseren en/of zelfs te concentreren (zoals in shared service centers). Dit betekent dat bedrijfsprocessen niet

langer op het niveau van uitvoering in de organisatie inzichtelijk of overzichtelijk zijn.

Een bijzondere complicatie die bij grotere organisaties een rol speelt zijn het steeds meer uit elkaar drijven van de verantwoordelijkheidsstructuur of organisatiestructuur en de juridische en rapportagestructuur. Bewuste redenen, zoals belastingoverwegingen, maar soms ook meer onbewuste, zoals achterstallig onderhoud na een lange periode van fusies en overnames, kunnen daarvan de oorzaken zijn.

Al deze ontwikkelingen vragen van de grote, internationaal opererende onderneming een dusdanige aanpak dat het mogelijke verlies aan beheersing van de kwaliteit van governance gecompenseerd wordt door een effectieve interne governancestructuur.

Deze effectiviteit bestaat hierin dat het topbestuur van de onderneming het decentrale toezicht zodanig organiseert dat het eindverantwoordelijkheid kan blijven dragen. Luo (2007) pleit in dergelijke situaties voor de vorming van een raad van toezicht op de onderliggende bestuurlijke niveaus die ten minste een afvaardiging heeft van de hoogste raad van bestuur. Hierdoor wordt de top ontlast van te gedetailleerde toezichtstaken en tegelijkertijd wordt ingespeeld op de lokale behoeften van het betreffende bestuur.

Los hiervan moet ons inziens steeds worden gestreefd naar een heldere en eenduidige verantwoordelijkheids- en verantwoordingsstructuur die tevens aansluit op de juridische structuur om het risico te voorkomen van bestuurdersaansprakelijkheid in de toekomst, zoals bij continuïteitsproblemen kan gebeuren. Een belangrijke rol spelen hierbij het in het concern hanteren (opstellen, verspreiden en leren toepassen) van een 'accounting manual' waarin heldere principes zijn opgenomen voor het vastleggen en verantwoorden van bedrijfstransacties en het opbouwen van de te consolideren gegevens. Dit is vooral een taak voor concernaccounting en -controlling. De periodieke toetsing op naleving en analyse van non-compliance hoort tot de taak van (internal) auditing.

5 'In control' met betrekking tot de financiële berichtgeving

5.1 Inleiding

Vele ondernemingen hebben dankzij de introductie van de Sarbanes-Oxley wet expliciet te maken gekregen met het vraagstuk van de betrouwbaarheid van hun interne en externe (financiële) verslaggeving. Als zodanig is het doel, een betrouwbare rap-

portage, niet nieuw. Het aspect maakte reeds onderdeel uit van de doelstellingen van 'internal control' als verwoord in het eerste COSO-rapport uit 1992. Nieuw is vooral de expliciete verantwoordelijkheid die in de wet tot uitdrukking wordt gebracht van de CEO en de CFO en de zware sancties die worden opgelegd als er sprake is van materiële fouten en een misleidende voorstelling van zaken. Dat laatste is begrijpelijk omdat we dan immers spreken over opzet, maar het eerste is lastiger vast te stellen.

Overigens wordt ons inziens de term betrouwbaarheid door velen onterecht gebruikt. Betrouwbaarheid van informatie ziet immers op de juiste en volledige weergave van gegevens, terwijl in de wetgeving sprake is van het tevens waarborgen dat de rapportage in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Er mogen dan ook geen zaken ontbreken die voor het vereiste inzicht van de gebruiker noodzakelijk zijn. Hiervoor wordt in Nederland het begrip 'getrouwheid' gebruikt. We verwijzen naar de bijdrage D1512 in dit Handboek. In het verdere betoog zullen wij overigens wel het begrip betrouwbaarheid hanteren om verwarring te voorkomen.

Zoals uit paragraaf 2 blijkt is het accent van corporate governance verschoven van 'marktgedreven' (bijvoorbeeld op basis van de agencytheorie) naar 'voorgeschreven'. Geen vrijblijvendheid meer, maar verplicht voldoen aan wettelijke voorschriften. Eén van die wetten betreft de Sarbanes-Oxley wet uit 2002 (zie bijvoorbeeld Lander, 2004), die van toepassing is op de in Amerika beursgenoteerde ondernemingen. In deze wet wordt onder meer de verantwoordelijkheid van de CEO en CFO aangescherpt door verplichte persoonlijke certificering van de kwartaalcijfers (SOx sectie 302) en jaarcijfers (SOx sectie 404). De ingediende cijfers dienen betrouwbaar en dus niet misleidend te zijn en de certificering door de CFO en CEO benadrukt tevens hun verantwoordelijkheid met betrekking tot interne beheersing. Zware gevangenisstraffen kunnen het gevolg zijn bij 'non-compliance'. Hoewel de bekendste onderdelen van de Sarbanes-Oxley wet gericht zijn op de internal control sectie (en daarvan met name sectie 404) heeft Sarbanes-Oxley ook raakvlakken met meer algemene componenten van corporate governance, zoals:

- voorschriften ten aanzien van de onafhankelijkheid van analisten ten opzichte van de rapporterende onderneming;
- voorschriften ten aanzien van de onafhankelijkheid van de externe accountant;
- voorschriften ten aanzien van fraude (waaronder disclosures, klokkenluidersregeling enzovoort);
- minimumvoorschriften ten aanzien van de onafhankelijkheid van de leden van het audit committee (sectie 301) en aanwijzingen voor taken en verantwoordelijkheden van het

audit committee (waaronder de voorafgaande goedkeuring ('pre-approval') voor het leveren van audit en non-audit services door de onafhankelijke externe accountant;

- voorschriften ten aanzien van ethische gedragscodes (sectie 406).

Ondanks deze bredere corporate governanceaspecten ligt de focus van Sarbanes-Oxley toch op de financiële berichtgeving ofwel op de eerste doelstelling van het COSO 1992 model. Er zijn in Nederland nog maar relatief weinig beursgenoteerde ondernemingen die als 'suitable control framework' gekozen hebben voor ERMF 2004. Door deze keuze valt in belangrijke mate het strategische management buiten het kader van de toepassing van Sarbanes-Oxley.

5.2 Waarborgen voor de betrouwbaarheid van de (financiële) rapportage

De getrouwheid van de financiële berichtgeving wordt bewerkstelligd door een stelsel van interne beheersingsmaatregelen waarvan het management zowel de opzet, het bestaan, als de werking toetst. In het algemeen bestaat een SOx-framework uit twee delen:

- *interne beheersingsmaatregelen op organisatieniveau (entity level controls)*. Hierbij valt onder andere te denken aan maatregelen die de 'tone at the top' bevorderen, bijvoorbeeld het instellen van een commissie op groepsniveau die voorstellen doet aan de raad van commissarissen omtrent de financiële compensatie van leden van de raad van bestuur. Het is overigens te verwachten dat met de invoering van IFRS 7 ook afdelingen als Group Risk Management onder de scope van SOx vallen, waardoor risk management een bredere inbedding krijgt in de SOx-compliance;
- *interne beheersingsmaatregelen op proces- of transactieniveau*. Hierbij valt onder andere te denken aan het geheel van 'checks and balances' en administratief/organisatorische functiescheidingen waardoor de betrouwbaarheid van de gegevensvastlegging, -verwerking en -verstrekking wordt gewaarborgd.

Het inregelen en beoordelen van het stelsel van maatregelen geschiedt veelal conform de aanpak als opgenomen in de risicomangementstandaard. Achtereenvolgens dient aandacht te worden gegeven aan:

- het definiëren van normen die worden gesteld ten aanzien van onregelmatigheden en onzekerheid (waarbij de aard van de inherente bedrijfsrisico's, de materialiteit, wet- en regelgeving en dergelijke een rol kunnen spelen);
- het kwalificeren en kwantificeren van rapportagerisico's zoals waardering, bestaan, juistheid, en volledigheid;
- het vaststellen van de risicorespons die als basis geldt voor het ontwerp van de beheersingsmaatregelen;
- het inregelen van preventieve en repressieve controlemaat-

- regelen waardoor mede een toetsbare vastlegging ontstaat als basis voor het beoordelen van opzet, bestaan en (effectieve) werking van het ICS;
- vormgeven van informatie en communicatie met als belangrijkste product de periodieke rapportages die inzicht geven in de realisatie van de ondernemingsdoelstellingen enerzijds, maar daardoor mede een (weliswaar impliciet) inzicht bieden in de werking van het besturingssysteem (zie bijdrage D1510 in dit Handboek);
 - bewakingsactiviteiten. Hierbij wordt opgemerkt dat naast de rol van internal audit, vooral de rol van het management van doorslaggevende betekenis is.

Zoals eerder betoogd kunnen beheersing van ondernemingsactiviteiten en een betrouwbare rapportage daaromtrent wel onderscheiden, maar niet gescheiden worden. De financiële jaarverslaggeving van een onderneming omvat uitspraken omtrent de financiële positie die afhankelijk is en onderhevig aan strategische en operationele bedrijfsrisico's die deels subjectief worden bepaald, gewaardeerd en dus ook behandeld door hen die verantwoording afleggen.

Met het uitgeven van nieuwe richtlijnen door de SEC en de PCAOB (2007) wordt overigens beoogd dat het geheel van het interne beheersingsinstrumentarium wordt gebaseerd op een goede kosten/batenafweging. Hierbij wordt als basisgedachte gehanteerd dat er meer focus komt te liggen op de interne beheersingsmaatregelen op organisatieniveau en – gebaseerd op een zorgvuldige risicoanalyse – een reductie in interne beheersingsmaatregelen op proces- of transactieniveau kan worden gerealiseerd (Van Nieuw Amerongen, 2007).

De tot voor kort door velen gevolgde systematiek waarbij Auditing Standard 2 werd gehanteerd acht de SEC zeker niet noodzakelijk omdat de rol van de externe auditor een geheel andere is dan die van het bestuur. De middelen die de externe auditor tot zijn beschikking heeft om tot een onderbouwd oordeel te komen over de kwaliteit van het interne betrouwbaarheidsstelsel zijn nu eenmaal anders dan die van een bestuurder. Een goede externe accountantscontrole leidt niet alleen tot een voldoende onzekerheidsreductie, maar biedt ook een zekere garantie op het afwezig zijn van materiële fouten.

5.3 Perspectief

Het boekjaar 2006 was voor de Nederlandse in Amerika genoteerde ondernemingen het eerste jaar waarin een internal control statement voortvloeiend uit Sarbanes-Oxley moest worden verstrekt. Opvallend is dat de bestuurders van Nederlandse ondernemingen vrijwel zonder uitzondering (voor een voorbeeld van een uitzondering: de kanttekening die Ahold plaatst bij de stabiliteit van het raamwerk) een schone verkla-

ring hebben verstrekt, terwijl bestuurders van Amerikaanse ondernemingen in het eerste jaar van SOx-compliance in een behoorlijk aantal gevallen een material weakness hebben gerapporteerd. Het zou interessant om een diepgaand vergelijkend onderzoek te doen naar de verschillen in toepassing van SOx tussen Nederlandse en Amerikaanse ondernemingen teneinde ook meer inzicht te krijgen in mogelijke verschillen in perceptie ten aanzien van corporate governance.

Zoals hiervoor reeds werd aangestipt, hebben zowel de SEC als de PCAOB recent nieuwe aanwijzingen en richtlijnen uitgevaardigd. Aan de basis hiervan lag de constatering dat veel ondernemingen ver waren doorgeschoten in het ontwikkelen en implementeren van een raamwerk voor interne beheersing ten aanzien van de financiële berichtgeving. Deze nieuwe aanwijzingen leiden ertoe dat veel Nederlandse ondernemingen hun raamwerk in 2007 nog eens intensief onder de loep nemen en waar nodig aanpassingen doorvoeren gebaseerd op een grondige risicoanalyse. Kortom, interne beheersing ten aanzien van financiële berichtgeving houdt menig bestuurder en controller nog in aanzienlijke mate bezig. Maar, hoe zal dat zich ontwikkelen na 2007? Is SOx meer dan een procedurehandboek dat na enige tijd een mooi plekje krijgt in de boekenkast? In onze visie heeft SOx alleen op termijn toegevoegde waarde wanneer de interne beheersingsmaatregelen ten aanzien van financiële berichtgeving worden ingebed in het bredere geheel van corporate governance binnen de onderneming. Daarbij zou niet alleen een integratie van SOx met andere compliancegeoriënteerde regelgeving (bijvoorbeeld met SAS 70-projecten en Wft-projecten) moeten plaatsvinden, maar zou er ook in belangrijke mate aandacht moeten worden besteed aan aspecten zoals culturgebaseerde bouwstenen van corporate governance.

6 Samenvatting en conclusies

Door de gebeurtenissen in het bedrijfsleven (groei, globalisering, toenemende complexiteit en grote debacles) van de laatste jaren is de aandacht voor het belang en de randvoorwaarden voor een effectieve corporate governancestructuur van de moderne onderneming enorm toegenomen. Dit bewustzijn omtrent de aanwezigheid en werking van belangrijke componenten en het bewustzijn van de specifieke effecten van zekere governancemechanismen kunnen de risico's van een tekortschietend toezicht en falend bestuur blootleggen.

De toename van wet- en regelgeving hebben het vraagstuk van compliance op de agenda van vele ondernemingsbesturen gezet, maar dat alleen zal naar verwachting niet leiden tot het

beoogde effect. Het is juist de integratie van de onderkende principes van transparantie en integriteit in de ondernemingsactiviteiten en ‘tussen de oren’ van alle betrokkenen die ertoe kan leiden dat de gewenste effecten ook zichtbaar worden in de ondernemingsresultaten en de omgeving. Groei van aandeelhouderswaarde zonder evenwichtige aandacht voor culturele, milieu en sociale aspecten heeft op langere termijn geen waarde.

Risicomanagement, de daarbij gehanteerde methoden en technieken en de vertaling naar processen en onderdelen van de organisatie is een jong vakgebied. Dat kan hierbij een rol spelen door medewerkers te helpen meer bewust en afgewogen risico's te nemen en daarover verantwoording af te leggen zodat eindverantwoordelijk bestuur zich ‘in control’ weet en voelt. Zo blijft het geven en nemen van verantwoordelijkheid gebaseerd op vertrouwen dat regelmatig wordt getoetst in het kader van blijven leren van elkaars opgedane inzichten en ervaringen, waaronder ook het maken van fouten¹ moet worden gerekend.

In die zin is een gezonde eigen rol voor control en audit onontbeerlijk in het hele bouwwerk van corporate governance. Niet om slechts te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving, hetgeen hoogstens tot een hogere bureaucratie zal leiden. Veel meer gaat het om het optimaliseren van de effectiviteit van besturing en beheersing voor de eigen organisatie en daarmee de risico's op het terreinen van strategie, operaties, berichtgeving en naleving meer bewust te wegen en als zodanig ook te behandelen zodat daadwerkelijk doelstellingen met meer zekerheid worden gerealiseerd en risicokosten geoptimaliseerd.

Kortom, goede corporate governance is meer dan het voldoen aan regels!

7 Literatuur

- Ahold, Annual Report 2006, www.ahold.com.
American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), *Internal Control – Integrated Framework*, Jersey City, 1992.
Bos, A. de en W. Verhoog, *Vijfentwintig over... heeft poldergovernance zin?* Deel 11 in de VERA-reeks ‘25 over...’ Koninklijk NIVRA, September 2003.
Busco C., M.L. Frigo, E. Giovanni, A. Riccaboni en R.W. Scapens, *Beyond compliance, why integrated governance matters today*, *Strategic Finance*, August 2005.
Clarke, Th., *Theories of Corporate Governance, The philoso-*

1 Leren door eigen ondervinding is erg effectief, maar meestal ook erg pijnlijk, het leren van fouten van anderen is minder effectief, maar vaak wel vermakelijk. Ook hier zijn twee kanten aan de medaille.

- phical foundations of Corporate Governance*, Routledge, 2004.
- Commissie Corporate Governance, *De Nederlandse corporate governance code, beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, december 2003.
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code, *Rapport over de naleving van de Nederlandse corporate governance code*, december 2005.
- Commissie Peters, *Corporate Governance in Nederland, De veertig aanbevelingen*, 1997.
- Committee on Corporate Governance, *The Combined Code, principles of good governance and code of best practice derived by the Committee on Corporate Governance from the Committee's Final Report and from the Cadbury and Greenbury Reports*, April 2002.
- COSO, *Enterprise Risk Management - Integrated Framework, Executive Summary Framework*, The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, september 2004.
- FINEM onderzoeksrapport, *Corporate Governance, De enige zekerheid is die van de verandering*, december 2005.
- Lander, G.P., *What is Sarbanes-Oxley?* McGraw-Hill, 2004.
- Luo, Y., *Global Dimensions of Corporate Governance*, Blackwell Publishing, 2007.
- Marchetti, A.M., *Beyond Sarbanes-Oxley Compliance, Effective Enterprise Risk Management*, John Wiley & Sons, Inc., 2005.
- Nieuw Amerongen, C.M. van, Sarbanes-Oxley wet, sectie 404, De top-down, risk-based benadering, *Handboek Management Accounting*, mei 2007.
- Nieuw Amerongen, C.M. van en N.G. de Jager, Sox-404 en steunen op de testwerkzaamheden van de gecontroleerde onderneming, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jaargang 79, no. 12, december 2005.
- Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB), *Auditing Standard No.5, An Audit of Internal Control over Financial Reporting that is Integrated with an Audit of Financial Statements*, 2007.
- Ramos, M., *How to Comply with Sarbanes-Oxley Section 404, Assessing the Effectiveness of Internal Control*, John Wiley & Sons, Inc., First edition, 2004.
- Root, S.J., *Beyond COSO, Internal Control to Enhance Corporate Governance*, John Wiley & Sons, Inc., 1998.
- Schut, J. en F.H. Spits, Corporate Governance. Meer dan het voldoen aan de regels, *Controllers Magazine*, oktober 2003.
- Securities and Exchange Commission, *Commission Guidance Regarding Management's Report on Internal Control Over Financial Reporting Under Section 13(a) or 15(d) of the Securities Exchange Act of 1934*, Release No.s 33-8810, 34-55929, FR-77, File No. S7-24-06, June 27, 2007.

- Simons, R., *Performance measurement & control systems for implementing strategy*, 1999.
- Spoor, L.L., Interne controle: toetsing en beoordeling in het kader van beheersing, *Handboek Management Accounting*, E1800, april 2003.
- Spoor, L.L., COSO Enterprise Risk Management Framework, de nieuwe standaard voor risicomanagement, *Handboek Management Accounting*, augustus 2006.
- Steens, H.B.A., *Waardegedreven sturing en control gewaardeerd*, Vrije Universiteit Amsterdam, Cap Gemini Ernst & Young, 2001.
- The Committee on Corporate Governance, *Final Report*, January 1998.
- The European Commission, *Modernising Company Law and Enhancing Corporate Governance in the European Union – A plan to move forward*, mei 2003.
- The Rutteman Committee, *Internal Control and Financial Reputation*, Londen, 1994.
- Vienot II report, *Recommendations of the Committee on Corporate Governance*, July 1999.
- Wade, K. en A. Wynne, *Control Self Assessment*, John Wiley & Sons Ltd, Chichester, 1999.

Bijlage I Ahold

Ahold Annual Report 2005, (p. 8)

Reinforcing accountability, controls and corporate governance
As part of our Road to Recovery strategy we have implemented many initiatives and changes to clarify accountability, improve internal controls and strengthen corporate governance. We have concluded that as of the end of the period covered by this Annual Report, the two material weaknesses reported in our 2004 Annual Report no longer exist. For additional information, see 'Corporate governance' and 'Internal control'.

Ahold Annual Report 2005 (p. 36)

In 2005 Ahold continued the project that was started in 2004 to prepare for compliance with the requirements of Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act (the 'Sarbanes-Oxley Act' or 'Sox'). We have performed various procedures for the preparation for the SOx 404 evaluations that we will be required to complete for the first time as of December 31, 2006. During 2005, we have made significant progress in the preparation of design documentation and testing of operating effectiveness of internal controls over financial reporting. On the other hand, it should be noted that the status of SOx activities by the end of 2005 varies per arena, and certain required aspects for the SOx 404 evaluation have yet to be completed. The Corporate Executive Board expects that the control deficiencies identified through this process in 2005 can be solved timely through the current remediation program.

Ahold business control framework (Annual Report 2005)

Ahold's internal controls are designed to provide reasonable assurance that the Company's objectives are achieved. We are replacing a decentralized set of internal controls with a consistent, one-company system. Ahold takes a structured and consistent approach to internal control by aligning strategy, policies, procedures, instructions, guidelines and processes, people and technology, for the purpose of identifying, evaluating and managing the uncertainties that the Company faces.

Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act (the 'Sarbanes-Oxley Act' or 'SOx'). We have performed various procedures for the preparation for the SOx 404 evaluations that we will be required to complete for the first time as of December 31, 2006. During 2005, we have made significant progress in the preparation of design documentation and testing of operating effec-

tiveness of internal controls over financial reporting. On the other hand, it should be noted that the status of SOx activities by the end of 2005 varies per arena, and certain required aspects for the SOx 404 evaluation have yet to be completed. The Corporate Executive Board expects that the control deficiencies identified through this process in 2005 can be solved timely through the current remediation program.

Monitoring

Ahold uses a comprehensive business planning and performance review process to monitor its performance. This consists of a coherent set of instruments, which cover adoption of strategy, budgeting and reporting of current and projected results. Business performance is assessed with respect to both financial and non-financial targets. Following formal internal control requirements, the Sarbanes-Oxley Act in the U.S. and the Dutch Corporate Governance Code, Ahold carried out an extensive exercise on the design, documentation and functioning of processes related to financial reporting. Each quarter, management is required to confirm by means of a letter of representation that compliance is maintained with, among others, Ahold's Global Code of Professional Conduct and Ethics, fraud prevention and detection procedures, control standards and disclosure requirements. Management is responsible for managing risks associated with business activities and for compliance with relevant local laws and regulations, following normal reporting lines. For this purpose, Ahold is in the process of implementing a single, enterprise-wide Ahold Business Control Framework ('ABC Framework'). The ABC Framework will encompass internal control policies, procedures, instructions and guidelines for all Ahold group companies. The ABC Framework is based on the recommendations of the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO – Internal Control Integrated Framework). The aim of these recommendations is to provide a reasonable level of assurance concerning internal control. It should be noted that in line with the COSO framework, also the ABC Framework's level of assurance does not provide certainty as to the realization of objectives, nor can it prevent all inaccuracies, errors, instances of fraud or non-compliance with laws and regulations. The transition process to convert to one-company controls initially focuses on financial reporting controls. With respect to financial reporting Ahold has developed uniform control standards applicable to all of our arenas. These cover a variety of financial control and reporting topics such as financial closing process, property, plant and equipment and lease accounting, capital investments and disposals, contracts and agreements, vendor allowances and the compliance with our accounting manual. The ABC Framework will gradually be extended with one-company policies and controls over op-

erational and strategic processes and internal controls over compliance with laws and regulations, based on the right balance between one company system controls and the necessary flexibility to support and control local operational excellence, customer driven innovation and achieve compliance with relevant local laws and regulations. In 2005 Ahold continued the project that was started in 2004 to prepare for compliance with the requirements of AHOLD ANNUAL REPORT 2005 to senior management. Authority limits for arena and operating company management have been established. This system requires relevant management levels to obtain approval from a higher level of authority for a number of matters and provides appropriate information to senior management. The Disclosure and Compliance Committee assists the CEO and CFO in fulfilling their responsibilities to ensure that Ahold makes timely and accurate disclosures. The Disclosure and Compliance Committee meets, reviews, discusses and reports quarterly on disclosure related issues. The objective is to ensure that all disclosures made by Ahold are accurate, complete and timely and fairly present the financial condition and the results of operations in all material aspects. Internal Audit at Ahold helps ensure that the integrity and effectiveness of Ahold's system of control is maintained and continuously improved through risk-based, regular objective, independent and critical evaluations. Internal Audit monitors the internal controls of Ahold to provide the Corporate Executive Board and the Supervisory Board, through its Audit Committee, with reasonable assurance on the reliability of financial reporting, compliance with relevant law and regulations, safeguarding of resources and effectiveness and efficiency of operations. Also, Internal Audit monitors the effectiveness of associated corrective actions, through follow-up on specific previous audit reports and review of the effectiveness of Management Internal Control Reports and similar monitoring instruments. Ahold has implemented an internal control issue monitoring process which tracks the progress and remediation status of internal control issues. This relates to improvements in operational, compliance and financial controls, identified by both internal and external sources. In this process, audit findings from internal and external audit, as well as issues brought forward by management via the letters of representation, are summarized and the progress and remediation status are reported each period.

Changes in controls over financial reporting

During the course of the closing and the annual audit of our 2004 financial statements two material weaknesses and a number of reportable conditions under the interim standards of the U.S. Public Company Accounting Oversight Board, as well as other internal control issues were identified. The 2004

material weaknesses related to our accounting for income tax provisions and to our US GAAP financial statement reconciliation process. We have committed, and will continue to commit, considerable resources to our efforts to improve and strengthen our internal controls. We believe we have taken and are taking adequate steps to strengthen our internal controls. We have concluded that as of the end of the period covered by this annual report the above mentioned material weaknesses no longer exist.

Evaluation of disclosure controls and procedures

As of the end of the period covered by this annual report, the Company carried out an evaluation, under the supervision and with the participation of the Company's management, including the Company's CEO and the Company's CFO, of the effectiveness of the design and operation of the Company's disclosure controls and procedures, pursuant to Rule 13a-15 promulgated under the Exchange Act. Disclosure controls and procedures are those designed to ensure that information required to be disclosed in our reports filed or submitted under the Securities Exchange Act is recorded, processed, summarized and reported within the time periods specified in the SEC's rules and forms. Disclosure controls and procedures are also designed to ensure that the information is accumulated and communicated to our management, including our CEO and our CFO, as appropriate, to allow timely decisions regarding required disclosure. Our disclosure controls and procedures can provide only reasonable, rather than absolute, assurance of achieving the desired control objectives. Based on the evaluation, the Company's CEO and CFO concluded that the Company's disclosure controls and procedures were effective to ensure that information required to be disclosed by Ahold in the reports that it files or submits under the Exchange Act is recorded, processed, summarized and reported within the required time periods specified in the SEC's rules and forms.

Compliance with provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code

Except as indicated in the section 'Corporate governance – Compliance with Dutch Corporate Governance Code' of this Annual Report, we apply all of the relevant provisions of the Dutch Corporate Governance Code. Provision II.1.4 of this code requires management to assess the adequacy of the internal risk management and control systems. The concept of internal risk management and control systems as used in the Dutch Corporate Governance Code varies significantly from the concept of disclosure controls and procedures under the Exchange Act and the related SEC rules referred to above. Based on our evaluation of the operation of our internal risk management and internal control systems, the Corporate Ex-

ecutive Board is of the opinion that the internal controls over financial reporting provide a reasonable level of assurance that the financial reporting does not contain any material inaccuracies. Also, the Corporate Executive Board is of the opinion that there are no indications that the internal risk management and internal control systems have not operated properly in the year under review or will not operate properly in the current year. This evaluation and the current status have been discussed with the external auditor, the Audit Committee and the full Supervisory Board. As regards risks other than financial reporting risks, including operational/strategic and legislative/regulatory risks, reference is made to the most important risk factors inherent in our businesses and our objectives as listed in the 'Risk Factors' section and to the preceding paragraphs on 'Ahold Business Control Framework' and 'Monitoring' in this annual report. In view of the above the Corporate Executive Board is of the opinion that it is in compliance with the requirements of provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code, taking into account the recommendation of the Corporate Governance Code Monitoring Committee on the application thereof. Since the internal controls over financial reporting throughout the organization are under review in light of our future obligations pursuant to Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act, the opinion stated above by the Corporate Executive Board does not imply an assessment on those internal controls over financial reporting as required by Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act.

Internal control Ahold Annual Report 2006 (p. 30)

Evaluation of disclosure controls and procedures

As of the end of the period covered by this Annual Report, the Company's management, with the participation of the Company's CEO and CFO, completed an evaluation of the effectiveness of the design and operation of the Company's disclosure controls and procedures (as defined in Rule 13a-15 promulgated under the Exchange Act). Based on this evaluation, the Company's CEO and CFO concluded that, as of the end of the period covered by this Annual Report, the Company's disclosure controls and procedures were effective to provide reasonable assurance that information required to be disclosed by the Company in the reports that it files or submits under the Exchange Act is recorded, processed, summarized and reported within the required time periods specified in the SEC's rules and forms and that such information is accumulated and communicated to management, including the Company's CEO and CFO, as appropriate, to allow timely decisions regarding required disclosures.

Management's Annual Report on internal control over financial reporting

Management of the Company, including the Company's CEO and CFO, is responsible for establishing and maintaining adequate internal control over the Company's financial reporting (as such term is defined in Rule 13a-15(f) promulgated under the Exchange Act). The Company's internal control over financial reporting was designed under the supervision of and with the participation of the Company's management, including the Company's CEO and CFO, to provide reasonable assurance regarding the reliability of the Company's financial reporting and the preparation and fair presentation of published financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards as adopted by the European Union. Because of its inherent limitations, internal control over financial reporting may not prevent or detect all misstatements. Therefore, even those systems determined to be effective can provide only reasonable assurance with respect to financial statement preparation and presentation. Management conducted an evaluation of the effectiveness of the Company's internal control over financial reporting as of December 31, 2006. In making this evaluation, management used the criteria set forth in the COSO Framework. Based on this evaluation, management determined that the Company's internal control over financial reporting was effective as of December 31, 2006. Management's evaluation of the effectiveness of the Company's internal control over financial reporting as of December 31, 2006, was audited by Deloitte Accountants B.V., an independent registered public accounting firm that also audited the Company's financial statements included in this Annual Report, as stated in their report included in the financial statements of this Annual Report.

Changes in internal control over financial reporting

There were no changes in the Company's internal control over financial reporting during 2006 that materially affected, or are reasonably likely to materially affect, the Company's internal control over financial reporting.

Compliance with provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code

Provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code requires management to assess the adequacy of the internal risk management and control systems. The concept of internal risk management and control systems as used in the Dutch Corporate Governance Code varies from the concept of disclosure controls and procedures and internal control over financial reporting under the Exchange Act and the related SEC rules referred to above. Taking into account the recommendations of the Corporate Governance Code Monitoring Committee ('the

Monitoring Committee') on the application of the requirements of provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code, Ahold distinguishes between internal risk management and control systems for financial reporting risks, and those for other risks, including operational/strategic and legislative/regulatory risks. With respect to financial reporting risks, the Monitoring Committee has concluded that a company's compliance with Section 404 of the Sarbanes-Oxley Act constitutes compliance with the requirements of the provision II.1.4. of the Dutch Corporate Governance Code. Regarding risks other than financial reporting risks, reference is made to the most important risk factors inherent in the Company's businesses and objectives as listed in the 'Risk Factors' section and in respect of the management of these risks, to the preceding paragraphs on 'Ahold Business Control Framework' and 'Monitoring' in this Annual Report. In view of the above the Corporate Executive Board is of the opinion that it is in compliance with the requirements of provision II.1.4 of the Dutch Corporate Governance Code.

Ahold risk factors section (Annual Report 2006, p. 34 e.v.)

Ahold may not be able to ensure adequate internal controls over financial reporting.

Management conducted an evaluation of the effectiveness of the Company's internal control over financial reporting as of December 31, 2006 using the criteria set forth in the COSO Framework. Based on this evaluation, management determined that the Company's internal control over financial reporting was effective as of December 31, 2006. However, the Company will have to devote significant resources to continuing compliance with the applicable internal control requirements. Any failure to ensure adequate internal controls over financial reporting could result in accounting errors or misstatements in Ahold's financial statements and could harm the reliability of its financial statements, which could in turn adversely affect investor confidence and the prices of Ahold's common shares and ADSs. For a further discussion regarding Ahold's internal controls, see 'Internal control' in this Annual Report.

Bijlage II Details van de vergeleken codes

The Sarbanes-Oxley Act of 2002

De Sarbanes-Oxley Act is primair gericht op aan Amerikaanse beurzen genoteerde ondernemingen en omvat regels voor goed ondernemingsbestuur waaraan zowel bestuurders als toezicht-houders dienen te voldoen. In tegenstelling tot het Europese uitgangspunt van 'comply or explain' (de onderneming voldoet aan de vereisten of legt uit waarom dit niet in alle opzichten kan) geldt hier dat nalatigheid strafrechtelijk vervolgbaar is.

Buitenlandse ondernemingen met een totaalbedrag aan activa van ten minste \$ 10 miljoen en een aandelenpakket in eigen-dom van 500 of meer aandeelhouders, waarvan er ten minste 300 of meer resideren in de Verenigde Staten, zijn verplicht zich te registreren bij de Securities and Exchange Commission (SEC), de toezichthouder op de Amerikaanse beurzen.¹ Dit houdt in dat ook buitenlandse ondernemingen vallen onder de bepalingen van de Sarbanes-Oxley Act. Het gaat dan om ondernemingen met een beursnotering in de Verenigde Staten en ondernemingen die een deelneming vormen van een in de Verenigde Staten genoteerde onderneming. Buitenlandse ondernemingen kunnen echter aanspraak maken op een uit-zonderingsregel, waarin de SEC stelt dat deze ondernemingen, in het land waar de statutaire zetel van de onderneming is gevestigd, periodieke informatie openbaar maken en beschik-baar stellen aan de in dat land gevestigde toezichthouder.² De SEC publiceert periodiek een lijst van buitenlandse ondernemingen die aanspraak maken op deze uitzonderings-regel, teneinde de in de Verenigde Staten gevestigde beurshand-elaren en investeerders te voorzien van voor hen relevante in-formatie.

De Sarbanes-Oxley Act stelt wetgeving vast in de volgende 11 titels:

Titel	Relevante principes voor besturing en beheersing
I. Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB)	De PCAOB vormt een onafhankelijke, niet-gouvernementele instantie, die verantwoordelijk is voor het toezicht op de audits van beursge-noteerde ondernemingen. Zij is de instantie die de bepalingen van de Sarbanes-Oxley Act omzet in wet- en regelgeving. Externe accountantskan-toren dienen zich te registreren bij de PCAOB

¹ Securities Exchange Act of 1934, section 12(g).

² Securities Exchange Act of 1934, rule 12g3-2(b).

Titel	Relevante principes voor besturing en beheersing
II. Auditor independence	Stelt acties vast die vereist zijn voor accountants, auditcommissies en ondernemingen, gericht op het versterken van de onafhankelijkheid van accountants. Een aantal diensten zal de accountant niet meer mogen aanbieden
III. Corporate responsibility	Er is sprake van een onafhankelijke auditcommissie. Daarnaast dienen CEO en CFO kwartaal- en jaarverslagen te certificeren, inclusief een verklaring over de effectiviteit van het in de onderneming aanwezige systeem van 'internal controls'
IV. Enhanced financial disclosures	Ondernemingen dienen jaarlijks een rapportage op te stellen met daarin de resultaten van een review van de effectiviteit van het systeem van internal controls en het financieel verslaggevingproces. De externe accountant dient deze rapportage te certificeren. Verder dient er een ethische code voor 'senior financial officers' te bestaan
V. Analyst conflict of interest	Regelingen die ingaan op belangenverstrengeling van analisten of beurshandelaren
VI. Commission resources and authority	Regelingen omtrent het budget en de autoriteit van de PCAOB
VII. Studies en reports	De PCAOB zal een aantal studies en onderzoeken doen, welke als basis dienen voor toekomstige wet- en regelgeving
VIII. Corporate and criminal fraud accountability	Bepalingen aangaande de strafmaat bij overtreding zijn hierin opgenomen. Tevens worden ondernemingen verplicht een zogenaamde 'whistleblower' of klokkenluiderprocedure in te richten. Accountants zijn verplicht alle documentatie van een uitgevoerde audit gedurende 5 jaar te bewaren
IX. White-collar crime penalty enhancements	Bepalingen omtrent de strafmaat voor zogenaamde 'witteboordencriminaliteit'. Verder is in deze sectie opgenomen dat iedere publicatie van financiële cijfers van een onderneming moet worden vergezeld van een verklaring van de CEO en CFO dat de gepresenteerde cijfers een getrouwe weergave zijn van de financieel-economische positie van de onderneming
X. Corporate tax returns	De belastingaangifte dient te zijn ondertekend door de CEO
XI. Corporate fraud accountability	Bepalingen voor wettelijke maatregelen tegen eenieder die moedwillig informatie verandert

Gedetailleerde informatie is te vinden op <http://www.sec.gov/about/laws.shtml>

The Combined Code on Corporate Governance

In de zomer van 2006 verscheen de meest recente versie van de *Combined Code on Corporate Governance*. Dit document, gepubliceerd door de Financial Reporting Council (FRC), levert principes en concrete bepalingen voor goed ondernemingsbestuur voor de aan de Londense aandelenbeurs genoteerde ondernemingen. Het document is een (herziene versie) van de vervanging in 2003 van het in 1998 verschenen rapport van de Hampel commissie, welke vooral was gericht op de verantwoording van de leiding van een onderneming om periodieke uitspraken te doen over het in de onderneming aanwezige stelsel van interne controlemaatregelen, en het in 1994 verschenen *Rutteman-rapport* dat ingaat op interne financiële controle. De Combined Code is inmiddels van kracht voor jaarverslaggeving startend op of na 1 november 2006.

De opbouw van de Combined Code is in de volgende tabel weergegeven.

Section 1:	Companies
Directors	The Board Chairman and chief executive Board balance and independence Appointments to the Board Information and professional development Performance evaluation Re-election
Remuneration	Level and make-up of remuneration Procedure
Accountability and Audit	Financial reporting Internal control Audit Committee and auditors
Relations with shareholders	Dialog with institutional shareholders Constructive use of the Annual General Meeting (AGM)
Section 2:	Institutional shareholders
Institutionals	Dialogue with companies Evaluation of governance disclosures Shareholder voting

De Combined Code baseert zijn uitgangspunten voor internal control op het in 1999 verschenen Turnbull-rapport *Internal Control; guidance for directors on the Combined Code*. In oktober 2005 heeft de FRC een herziene versie uitgebracht: *Internal Control: Revised Guidance for Directors on the Combined Code*.

Gedetailleerde informatie is te vinden op <http://www.frc.org.uk/>

De Nederlandse corporate governance code

In Nederland is in het najaar van 2003 de code van de Commissie corporate governance (Commissie Tabaksblat) verschenen. De uitgangspunten in de code zijn gericht op alle vennootschappen met een statutaire zetel in Nederland. In tegenstelling tot de Angelsaksische codes en richtlijnen, die uitgaan van een zogenaamde 'one tier-structuur', waarin een Board of Directors bestaande uit zowel executive als non-executive directors, leiding geeft aan een onderneming, is de Tabaksblat-code gebaseerd op de 'two tierstructuur'. Hierbij bestaat er, naast de raad van bestuur (RvB), die verantwoordelijk is voor het besturen van de onderneming, een raad van commissarissen (RvC). De taak van de RvC bestaat uit het toezicht houden op de RvB en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Echter, de bepalingen in de code ten aanzien van raden van bestuur en raden van commissarissen zijn ook van toepassing op de executives en non-executives van ondernemingen met een one tier-structuur.

De code bestaat uit beginselen en best practice bepalingen op de volgende onderdelen:

Aandachtsgebied	Relevante principes voor besturing en beheersing
I. Naleving en handhaving van de code	
II. Raad van Bestuur	
II-1. Taak en werkwijze	De RvB is belast met het besturen van de vennootschap (realisatie van doelstellingen, de strategie, het beleid en de daaruit voortvloeiende resultatenontwikkeling). De RvB is verantwoordelijk voor het beheersen van de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten. De RvB rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de RvC en zijn auditcommissie
II-2. Bezoldiging	
II-3. Tegenstrijdige belangen	

Aandachtsgebied	Relevante principes voor besturing en beheersing
Raad van commissarissen	
III-1. Taak en werkwijze	De RvC heeft tot taak toezicht te houden op de RvB. De RvC is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren. De RvC stelt uit zijn midden in ieder geval een auditcommissie evenals een remuneratiecommissie en een selectie- en benoemingscommissie samen
III-2. Onafhankelijkheid	
III-3. Deskundigheid en samenstelling	
III-4. Rol van de voorzitter van de raad van commissarissen en de secretaris van de vennootschap	
III-5. Samenstelling en rol van drie kerncommissies van de raad van commissarissen	
III-6. Tegenstrijdige belangen	
III-7. Bezoldiging	
III-8. One-tier bestuursstructuur	
De (algemene vergadering van) aandeelhouders	
IV-1. Bevoegdheden	Bepalingen welke met name zijn gericht op het vergroten van de rol van de aandeelhouder en de institutionele belegger
IV-2. Certificering van aandelen	
IV-3. Informatieverschaffing/logistiek algemene vergadering van aandeelhouders	
IV-4. Verantwoordelijkheid institutionele beleggers	
Overige	
V-1. Financiële verslaggeving	Bepalingen welke met name betrekking hebben op de audit van de financiële verslaggeving en de positie van de interne auditfunctie en de externe accountant
V-2. Rol, beloning en beoordeling van het functioneren van de externe accountant	
V-3. Interne auditfunctie	
V-4. Relatie en communicatie van de externe accountant met de organen van de vennootschap	

Gedetailleerde informatie is te vinden op <http://www.commissiecorporategovernance.nl/>