

Toezicht op financiële instellingen

Deel 7 (slot)

Mr. Drs. J. van Hees en Drs. L. Slingerland

In de voorgaande delen van de serie 'Toezicht op financiële instellingen' is ingegaan op de wijze waarop het toezicht op de diverse soorten financiële instellingen (effecteninstellingen, sociale verzekeringsinstellingen, banken, verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen) in Nederland is georganiseerd, een en ander primair vanuit de optiek van de toezichthouder. In dit afsluitende deel wordt ingegaan op de rol die (externe) accountants spelen en kunnen spelen bij dit toezicht.

Allereerst zal worden stilgestaan bij de huidige betrokkenheid van accountants bij toezichtactiviteiten. Daarbij wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de rol van de accountant bij de vergunningaanvraag, de wettelijke informatieplicht, de tripartiete overeenkomst en de betrokkenheid bij de periodieke informatieverstrekking. Na de evaluatie van de bestaande rollen wordt in de slotbeschouwing stilgestaan bij de vraag welke additionele rol accountants in de toekomst kunnen spelen bij het toezicht op financiële instellingen.

1 Inleiding

Accountants zijn momenteel op diverse wijzen betrokken bij het toezicht op financiële instellingen. Deze betrokkenheid blijkt in de praktijk nogal divers te zijn. Een en ander zal hierna worden toegelicht door een bespreking van de huidige betrokkenheid van accountants bij het toezicht op beleggingsinstellingen (Wet toezicht beleggingsinstellingen, Wtb), effecten(krediet)-instellingen (Wet toezicht effectenverkeer 1995, Wte), kredietinstellingen (Wet toezicht kredietwezen 1992, Wtk), verzekeringsmaatschappijen (Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, Wtv

respectievelijk Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, Wtn) en pensioenfondsen (Pensioen- en spaarfondsenwet, Psw).

2 Vergunningaanvraag

2.1 Beleggingsinstellingen

Op grond van de Wtb is het verboden om in of vanuit Nederland buiten een besloten kring gelden of andere goederen ter deelneming in een beleggingsinstelling te vragen of te verkrijgen zonder dat hiervoor een vergunning is verkregen. De vergunningsvereisten zijn geformuleerd in de artikelen 5 tot en met 10, Wtb en nader uitgewerkt in het Besluit toezicht beleggingsinstellingen (Btb). In het kader van dit artikel zijn de volgende vereisten van belang:

- a vereiste minimumkapitalisering;
- b het prospectus.

Ad a Vereiste minimumkapitalisering

Om de financiële soliditeit van een beleggingsinstelling te waarborgen, worden eisen gesteld aan het minimumkapitaal van een beleggingsinstelling. Deze eis strekt tot bevordering van de continuïteit van het beheer en de bewaring door de instelling. Vastgesteld is dat een beleggingsmaatschappij (een beleggingsinstelling met rechtspersoonlijkheid) en de beheerder van een beleggingsfonds (een beleggingsinstelling zonder

Mr. Drs. J. van Hees RA en Drs. L. Slingerland RA studeerden beiden bedrijfseconomie en postdoctoraal accountancy aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij zijn partner bij PriceWaterhouseCoopers in Amsterdam en zijn aldaar voornamelijk werkzaam in de financiële sector.

rechtspersoonlijkheid) dienen te beschikken over een eigen vermogen van ten minste f 500.000 (artikel 3, lid 1, Btb). Voor de bewaarder geldt een minimumbedrag van f 250.000. Terzake van bepaalde fondsen kan (gedeeltelijke) vrijstelling van deze eis voor het eigen vermogen van de bewaarder worden verkregen.

Deze kapitaalvereisten gelden als een van de vergunningsvereisten. In artikel 7, lid 1 onder b, Btb is bepaald dat bij de vergunningaanvraag een accountantsverklaring moet worden overlegd waaruit blijkt dat (voor zowel de instelling als de bewaarder) is voldaan aan deze kapitaalvereisten.

Ad b Het prospectus

Een belangrijk vereiste waaraan een beleggingsinstelling dient te voldoen vooraleer door DNB een vergunning wordt verleend, is het beschikbaar hebben van een prospectus. Hierin wordt voor de beleggers informatie opgenomen over de beleggingspropositie, de (juridische) inrichting van de beleggingsinstelling, alsmede over de juridische en fiscale positie waarin de deelnemers komen te verkeren indien zij besluiten te participeren in de instelling. In de bijlage bij het Btb zijn ten aanzien van het prospectus gedetailleerde voorschriften opgenomen.

Het prospectus wordt door de initiatiefnemer van de beleggingsinstelling geconcipeerd en vervolgens aan DNB voorgelegd in het kader van de vergunningaanvraag. Om de beoordeling door DNB te vereenvoudigen, wordt verlangd dat door een externe accountant een verklaring wordt overlegd aan DNB inhoudende dat het prospectus voldoet aan alle eisen die aan de inhoud van het prospectus op grond van de Wtb worden gesteld. Deze verklaring wordt eveneens in het prospectus opgenomen (artikel 2.4, Bijlage B bij Btb).

2.2 Effecten(krediet)instellingen

Voor effectenkredietinstellingen gelden op grond van de Wte vergelijkbare voorschriften voor de betrokkenheid van de accountant bij de vergunningaanvraag. De minimumvermogens eis is uitgewerkt in de Nadere regeling toezicht effectenverkeer 1995.

Overigens behoeft een effecteninstelling die in het bezit is van een Wtk-vergunning, niet in het bezit te zijn van een Wte-vergunning. Voorts zijn instellingen die uitsluitend werkzaam zijn voor

tot hetzelfde concern behorende partijen niet vergunningplichtig.

2.3 Kredietinstellingen

Een in Nederland gevestigde onderneming of instelling mag het bedrijf van kredietinstelling alleen uitoefenen als zij daartoe van DNB een vergunning heeft verkregen (artikel 6, Wtk). Dit geldt ook voor dochterondernemingen van in andere EG-Lid-Statens gevestigde kredietinstellingen. Voor bijkantoren van een in een andere EG-Lid-Staat gevestigde instelling geldt een notificatieprocedure.

Artikel 8, Wtk geeft aan welke gegevens bij de vergunningaanvraag aan DNB moeten worden verstrekt. Hiertoe behoort ook een jaarrekening of openingsbalans, welke moet zijn voorzien van een accountantsverklaring (artikel 8, lid 1 onder f, Wtk). Deze verklaring moet een goedkeurende strekking hebben. Indien dit niet het geval is, dan kan dit voor DNB reden zijn om geen vergunning te verstrekken (artikel 9, lid 1 onder g, Wtk).

De betrokkenheid van de accountant bij de vergunningaanvraag blijft beperkt tot dit aspect. Anders dan bij de hiervoor besproken beleggingsinstellingen is derhalve geen verklaring vereist bij het minimumbedrag aan eigen vermogen waarover een kredietinstelling moet beschikken ingevolge artikel 11, Wtk en wat een andere voorwaarde is voor het verkrijgen van een vergunning (artikel 9, lid 1, Wtk).

2.4 Verzekeringsmaatschappijen

Evenals beleggingsinstellingen, effecten(krediet)instellingen en kredietinstellingen mag het verzekeringsbedrijf in Nederland uitsluitend worden uitgeoefend indien van de Verzekeringskamer (VK) een vergunning is ontvangen. Een dergelijke vergunning is vereist voor elke branche die de verzekeraar wenst te voeren. De regeling is (ook hier) in belangrijke mate gebaseerd op EG-recht en dan ook qua principe gelijk aan de regeling voor kredietinstellingen.

Verzekeraars moeten bij de vergunningaanvraag een programma van werkzaamheden overleggen en moeten beschikken over het minimumbedrag van het garantiefonds voor de betrokken branches, een en ander zoals verlangd in het Besluit Solvabiliteitsmarge. Anders dan hiervoor behandeld voor de beleggingsinstellingen

gen en de kredietinstellingen, heeft de accountant geen formele betrokkenheid bij de vergunning-aanvraag.

2.5 Pensioenfondsen

Ook Pensioenfondsen vallen onder toezicht van de VK. Echter, pensioenfondsen behoeven niet te beschikken over een vergunning. Wel dient het fonds binnen drie maanden na oprichting bij de VK te worden aangemeld. De accountant heeft hierbij geen formele betrokkenheid.

3 Wettelijke informatieplicht

In de toezichtwetgeving voor beleggingsinstellingen, effecten(krediet)instellingen, kredietinstellingen en verzekeringsmaatschappijen is een identieke bepaling opgenomen, waarin de externe accountant belast met de controle van de jaarrekening van de instelling wordt verplicht de toezichthouder (c.q. de minister) zo spoedig mogelijk elke omstandigheid te melden waarvan hij bij de uitvoering van zijn certificerende werkzaamheden kennis heeft verkregen en die:

- a in strijd is met de eisen die voor het verkrijgen van de vergunning zijn gesteld;
- b in strijd is met de bij of krachtens deze wet opgelegde verplichtingen;
- c het voortbestaan van de instelling/maatschappij bedreigt; of
- d leidt tot weigering van het afgeven van een verklaring omtrent de getrouwheid van de jaarrekening of tot het maken van voorbehouden.

Voorts is in de diverse wetten bepaald dat de instelling of maatschappij verplicht is om bij de verstrekking van de opdracht tot controle van de jaarrekening, de accountant schriftelijk te machtigen desgevraagd of ingevolge een daartoe strekkende overeenkomst tussen de instelling, de toezichthouder en de accountant aan de toezichthouder alle inlichtingen te verstrekken, die redelijkerwijze geacht kunnen worden nodig te zijn voor de juiste uitoefening van de toezichthoudende taak. Dit is de zogenaamde tripartiete overeenkomst.

4 Tripartiete overeenkomst

Momenteel wordt in de praktijk gewerkt met tripartiete overeenkomsten in het kader van het

toezicht op beleggingsinstellingen, kredietinstellingen en, sinds kort, verzekeringsmaatschappijen. De standaardovereenkomsten voor beleggings- en kredietinstellingen zijn in materieel opzicht aan elkaar gelijk. De overeenkomst voor verzekeraars, die eerst in het najaar van 1997 tot stand is gekomen, is aanzienlijk uitgebreider. Over deze overeenkomst is met name in accountantskringen nogal wat te doen geweest, omdat sprake is van een aantal significante afwijkingen ten opzichte van de overeenkomst voor krediet- en beleggingsinstellingen. De interpretatie van een aantal bepalingen zal in de praktijk niet eenvoudig zijn.

Bij de totstandkoming van deze overeenkomst voor de verzekeringsmaatschappijen is met name van de zijde van de vertegenwoordigers van de accountants een pleidooi gehouden om in plaats van drie, vier partijen bij de overeenkomst te betrekken, namelijk ook de actuarissen. Het belang van actuarissen voor verzekeraars, met name voor levensverzekeraars, maar in toenemende mate ook voor schadeverzekeraars behoeft geen betoog. Desondanks is niet voor een vier-partijenovereenkomst gekozen, hetgeen wij betreuren.

Hoe dit ook zij, meer fundamenteel vinden wij de vraag of er eigenlijk wel behoefte bestaat aan een tripartiete overeenkomst. De Amsterdam Stock Exchange heeft met mededeling AEX 97-100 van 10 september 1997 kenbaar gemaakt dat de in het verleden gesloten tripartiete overeenkomst tussen de Vereniging voor de Effectenhandel, de effecteninstelling en de externe accountant als vervallen kan worden beschouwd. Als reden hiervoor is onder meer genoemd de op grond van de Wte bestaande informatieplicht van de externe accountant (zie paragraaf 3). Voor effecten-(krediet)instellingen, ressorterend onder het toezicht van de STE geldt momenteel derhalve geen tripartiete overeenkomst.

Naar onze mening is het bestaan van een tripartiete overeenkomst, gelet op de bestaande wettelijke informatieplicht (die, zoals in paragraaf 3 besproken, identiek is voor de verschillende soorten instellingen), in feite overbodig. In elk geval vinden wij het bestaan van inhoudelijk verschillende overeenkomsten ongewenst. Voor de instellingen en betrokken accountants is een consistente en eenduidige aanpak van dit onderwerp van belang, mede gelet op de conglomeraat-

vorming en de toenemende vervaging van de grenzen tussen de diverse financiële producten en activiteiten.

5 Periodieke informatieverstrekking

Alle onderhavige financiële instellingen zijn verplicht om periodiek informatie aan de toezichthouder te verstrekken, en wel in de vorm van een set staten. Soms is dit eenmaal per jaar (bijvoorbeeld bij verzekeringsmaatschappijen), soms per maand of kwartaal (bijvoorbeeld bij kredietinstellingen).

Elk jaar moet een set van de ingediende staten door een accountant worden gecertificeerd. Bij de beleggings- en kredietinstellingen moet de accountant in de verklaring tevens melding maken van eventuele bevindingen over de organisatie met betrekking tot de totstandkoming van de rapportages. Indien bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat de kennis omtrent de wijze van invulling van de rapportages slechts bij een enkel persoon binnen de instelling aanwezig is, dan zou dit aanleiding kunnen geven tot het maken van een opmerking in deze context.

De informatieverstrekking door de instellingen aan de toezichthouder is overigens sterk in ontwikkeling. Door de Verzekeringskamer is bijvoorbeeld medio 1998 aangekondigd dat pensioenfondsen met ingang van 1 januari 1999 per kwartaal informatie over de beleggingen moeten opleveren.

Voor pensioenfondsen was de certificering van de staten tot voor kort de enige formele betrokkenheid van een accountant bij toezichtactiviteiten. Inmiddels wordt door de Verzekeringskamer van de accountant ook een rapportage verwacht, met eventuele bevindingen opgedaan tijdens de jaarrekeningcontrole inzake de door het pensioenfonds getroffen acties om de euro- en millenniumproblematiek tijdig het hoofd te bieden en inzake integriteit van de beleggingsactiviteiten. In september 1998 heeft de Verzekeringskamer aan verzekeringsmaatschappijen vergelijkbare verplichtingen opgelegd.

6 Evaluatie huidige rol

Uit de voorgaande beschouwing over de rol van de externe accountant bij de diverse soorten

financiële instellingen blijkt dat een en ander niet altijd even consistent is behandeld. Dit geldt evenwel tevens (en hangt daar vanzelfsprekend nauw mee samen) voor de wijze waarop het toezicht zelf is geregeld. Opvallend is met name de (thans nog) relatief beperkte toezichtreggeving met betrekking tot pensioenfondsen. Dit is echter in ontwikkeling: de introductie van de toereikendheidstoets en de hiervoor genoemde uitbreiding van de rapporteringsverplichtingen zijn hiervan voorbeelden. Zonder verder in te gaan op mogelijke oorzaken wijzen wij onder andere op de volgende verschillen:

- a Beleggingsinstellingen, effecten(krediet)-instellingen, kredietinstellingen en verzekeraars moeten beschikken over een vergunning; dit geldt niet voor pensioenfondsen. Hiervoor geldt een meldingsplicht achteraf.
- b Zowel bij beleggingsinstellingen, effecten(krediet)instellingen, kredietinstellingen, als verzekeraars is een minimum eigen kapitaal (c.q. aanwezige solvabiliteit) bij de vergunningaanvraag vereist. Alleen bij de beleggings- en effecten(krediet)instellingen moet een accountant hieromtrent een verklaring afgeven.
- c De periodiciteit waarmee instellingen informatie moeten verstrekken aan de toezichthouder is niet eenduidig geregeld. Anders dan bij de andere instellingen moet de accountant bij de certificering van de staten van beleggings- en kredietinstellingen tevens iets zeggen over de procedure rond de totstandkoming van deze staten.
- d Voor beleggingsinstellingen, kredietinstellingen en verzekeraars is de informatieverplichting van de externe accountant richting de toezichthouder geïnstitutionaliseerd via een tussen de accountant, toezichthouder en instelling af te sluiten tripartiete overeenkomst. Voor pensioenfondsen en effecten(krediet)instellingen bestaat een dergelijke overeenkomst (nog) niet c.q. niet meer. De inhoud van de bestaande standaardovereenkomsten is niet gelijk.

Stroomlijning van de toezichtreggeving lijkt, gelet op het voorgaande, op zijn plaats. Dit klemmt, vooral gelet op de toenemende verwevenheid van de verschillende soorten instellingen in concernverband. Vrijwel elke verzekeraar heeft 'eigen' beleggingsfondsen en een kredietinstelling onder

de paraplu. Hetzelfde geldt voor de grote kredietinstellingen. Maar ook pensioenfondsen begeven zich meer en meer op het terrein van de verzekeraars en kredietinstellingen, dit nog afgezien van het feit dat de bedrijfsvoering van een pensioenfonds in materiële zin niet zoveel afwijkt van die van een levensverzekeraar.

7 Slotbeschouwing

De thans geformaliseerde werkzaamheden van accountants in de context van het toezicht op financiële instellingen zijn in belangrijke mate te omschrijven als traditionele en veelal retrospectief georiënteerde werkzaamheden. Veelal worden de werkzaamheden uitgevoerd in de context van of vindt rapportage plaats naar aanleiding van de uitgevoerde jaarrekeningcontrole. Naar onze mening zouden accountants een veel intensievere rol kunnen spelen bij dit onderwerp. Dit geldt niet alleen voor de externe, maar nadrukkelijk ook voor de interne accountant.

In dit verband verwijzen wij naar de in augustus 1997 verschenen Exposure Draft van de International Federation of Accountants getiteld 'Reporting on the Credibility of Information'. Dit belangwekkende document is een eerste aanzet tot hervorming van het regelgevend raamwerk waarbinnen accountants momenteel en in de toekomst steeds meer zullen gaan opereren. Een toekomst waarin, kort samengevat, accountants naast het controleren of beoordelen van financiële (retrospectieve) verantwoordingen (in het bijzonder jaarrekeningen), veel meer tijd aan alternatieve producten zullen besteden, zoals het beoordelen van toekomstgerichte informatie, het toetsen van interne beheersingsmaatregelen en het beoordelen van de naleving (compliance) van diverse vormen van wet- en regelgeving.

Met name dit laatste (compliance) biedt een goede kapstok voor het uitvoeren van toezichtopdrachten. Deze kunnen veel verder gaan en een geheel ander karakter hebben dan het uitvoeren van een jaarrekeningcontrole of de certificering van een maand- of kwartaalstaat. De naleving van de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT), de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (WIF), maar ook de naleving van specifieke bepalingen uit de vergunning en onderzoeken naar de interne beheersing (in control) zijn slechts enkele voorbeelden van opdrachten waarbij accountants 'assurance' kunnen geven dat een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben voor het toezicht op de financiële sector. Wij pleiten ervoor de rol van de accountant in het kader van het toezicht veel meer dan thans het geval is los te koppelen van zijn certificerende functie en daarover specifieke afspraken te maken. Niet alleen over de inhoud en diepgang van de te verrichten werkzaamheden zal door een heldere opdrachtomschrijving duidelijkheid moeten komen, maar ook vragen zoals wie als opdrachtgever optreedt en op welke wijze en aan wie (instelling en toezichthouder?) gerapporteerd moet worden, moeten worden beantwoord.

Willen accountants op dit terrein een belangrijkere rol gaan spelen, dan is het naar onze mening wel noodzakelijk dat accountants afscheid nemen van een belangrijk deel van het 'traditionele accountantsdenken', dat momenteel nog sterk wordt bepaald door de wijze waarop de retrospectief gerichte (jaarrekening)controles zijn geïnstitutionaliseerd. Durf, specialistische kennis, multidisciplinaire samenwerking en goede communicatie (onder andere in de vorm van een heldere opdrachtomschrijving) zijn belangrijke randvoorwaarden voor succes.