

## **RAPPORTAGE saldocompensatiestelsel**

### **1. Inhoud rapportage**

In de brief van de minister van Financiën van 16 februari 2015 over de voorwaardelijke verkoop van de verzekeringsgroep REAAL is gewezen op een verwevenheid in een rekening-courantstructuur (het zogenoemde saldocompensatiestelsel) binnen het financiële conglomeraat SNS REAAL dat sinds eind jaren '90 bestond.<sup>1</sup>

In deze brief heeft de minister van Financiën een onderzoek aangekondigd. Dit onderzoek zou de feiten rondom het saldocompensatiestelsel in beeld moeten brengen (wat is er gebeurd?) en zou een antwoord moeten geven op de vraag hoe verschillende personen of organisaties hun verantwoordelijkheden hebben ingevuld. Dit onderzoek is fasegewijs en door verschillende partijen uitgevoerd.

Het betreft in de eerste plaats een intern feitenonderzoek door SNS REAAL, gevolgd door een extern onderzoek door de afdeling Forensic Services van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. ('PwC'). Door het ministerie van financiën is het onderzoek van PwC geanalyseerd, op onderdelen aangevuld en van een appreciatie voorzien. Deze rapportage vormt hiervan de weerslag.<sup>2</sup> In het vervolgtraject zal het proces van totstandkoming van deze rapportage nog worden beoordeeld door de Auditdienst Rijk. Ten slotte zal de Landsadvocaat adviseren over de mogelijkheid en haalbaarheid van eventuele juridische vervolgstappen door de Staat.

Hieronder zal (onder 2) eerst een feitelijke uiteenzetting worden gegeven van het saldocompensatiestelsel. Vervolgens zal (onder 3) worden ingegaan op de conclusies van PwC gevolgd door één aanvulling (onder 4) te weten: een aantal observaties over het handelen van het ministerie van financiën in aanloop naar de nationalisatie.<sup>3</sup> Er zal (onder 5) worden afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

### **2. De feiten**

Uit het intern feitenonderzoek door SNS REAAL en het externe onderzoek door PwC blijkt het volgende feitencomplex.

#### ***Het saldocompensatiestelsel***

Binnen het saldocompensatiestelsel fluctueerden de tegoeden en schulden die de verschillende groepsonderdelen aanhielden bij SNS Bank. In september 2013 had verzekeringsholding REAAL N.V. (REAAL) een schuld van circa €700 miljoen bij SNS Bank. Verzekeringsdochter van REAAL, SRLEV N.V. (SRLEV) had daarentegen een positief rekening-courantbanksaldo bij SNS Bank van circa €800 miljoen. Onder het saldocompensatiestelsel werden de saldi bij SNS Bank als één positie behandeld. Het positieve rekening-courantsaldo van SRLEV was verpand aan SNS Bank als zekerheid tegenover de vordering van SNS Bank op REAAL. Door deze verpanding was de vordering van SRLEV op SNS Bank bij SRLEV beklemd, waardoor deze vordering op grond van de destijds geldende regelgeving in mindering gebracht had moeten worden op de gerapporteerde solvabiliteit, aldus DNB in een brief van november 2013. Dit had SRLEV echter niet gedaan. De

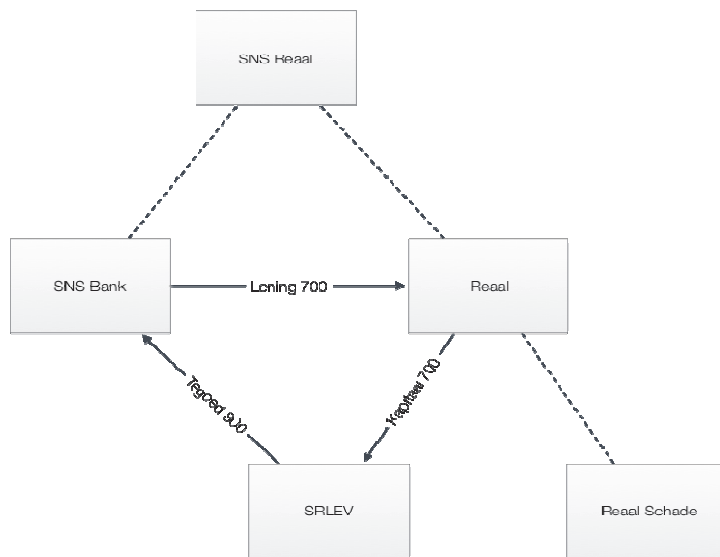
---

<sup>1</sup> Kamerstuk 33 532, nr. 39.

<sup>2</sup> Deze rapportage is voor hoor- en wederhoor voorgelegd aan DNB, SRH N.V., KPMG en PwC. Met de door deze partijen gemaakte opmerkingen is rekening gehouden bij het opstellen van de rapportage.

<sup>3</sup> Deze fase blijft in het rapport van PwC enigszins onderbelicht; overigens in het licht van de opdracht aan PwC is dat gerechtvaardigd. Voor een meer uitvoerige analyse van het optreden van het ministerie (en overigens ook van DNB) voorafgaand aan de nationalisatie en een beoordeling daarvan wordt verwezen naar het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL. Kamerstuk 33 532, nr. 32.

solvabiliteit van SRLEV was naar het oordeel van DNB aldus circa €700 miljoen lager dan gerapporteerd. Dit alles was niet bekend op het moment van de nationalisatie.



Figuur 1: geldstromen saldocompensatiestelsel en financiering double leverage

Het is niet ongebruikelijk dat bij ondernemingen die onderdeel uitmaken van een groep wordt gewerkt met een zogenoemd saldocompensatiestelsel. Binnen een dergelijk stelsel worden de saldi (credit en debet) op de bankrekeningen van verschillende juridische entiteiten met elkaar gesaldeerd door de bank waar de ondernemingen hun rekeningen aanhouden.

Ook binnen SNS REAAL bestond vanaf eind jaren '90 een dergelijk saldocompensatiestelsel. Ten tijde van de nationalisatie van SNS REAAL (1 februari 2013) gold dat de rekening-courant posities van de verzekeringsonderdelen van het conglomeraat (REAAL en de SRLEV en REAAL Schade N.V.) door SNS Bank, waar de diverse rekeningen werden aangehouden, als één positie werden behandeld. Tevens gold een kredietlimiet op de totale positie van € 50 miljoen.

In september 2013 had verzekeringsholding REAAL N.V. (REAAL) een schuld van circa €700 miljoen bij SNS Bank. Verzekeringsochters van REAAL, SRLEV N.V. (SRLEV) had daarentegen een positief rekening-courantbanksaldo bij SNS Bank van circa €800 miljoen. Sedert ten minste 2006 gold als onderdeel van het saldocompensatiestelsel dat de tegoeden van de diverse entiteiten waren verpand aan SNS Bank als zekerheid voor de schulden. Op grond van de relevante pandakte was SNS Bank gerechtigd het banktegoed te blokkeren voor zover dit dient ter dekking van een schuld van een andere rekeninghouder. Dit betekent dat voor zover REAAL in het stelsel een schuld had, SNS Bank het tegoed op de rekening van SRLEV niet behoefde vrij te geven. In september 2013 gold aldus dat van het tegoed van circa €800 miljoen van SRLEV op SNS Bank een bedrag van €700 miljoen tot zekerheid strekt voor de tegoeden van SNS Bank op REAAL.

De saldering van de tegoeden van de diverse entiteiten was niet gebaseerd op formele overeenkomsten maar op informele afspraken. De verpanding van de tegoeden was (voor zover bekend sinds in ieder geval 2006) wel neergelegd in formele pandakten.

#### *Solvabiliteit en double leverage*

Verzekeraars dienen te beschikken over een bij en krachtens de wet voorgeschreven hoeveelheid bufferkapitaal, de solvabiliteit. Die solvabiliteit strekt tot zekerheid voor de verplichtingen van de verzekeraar jegens de polishouders. De solvabiliteit van een verzekeraar wordt berekend als de verhouding tussen de vereiste solvabiliteitsmarge – het bij wet voorgeschreven minimum – en de

aanwezige solvabiliteitsmarge – het voor de onderneming ter beschikking staande kapitaal - en wordt uitgedrukt in een percentage.

Voor verzekeraars geldt dat alle individuele vergunninghoudende verzekeraars, ook binnen een groep, aan de solvabiliteitseisen dienen te voldoen. De vordering van SRLEV op SNS Bank uit hoofde van het tegoed van circa €800 miljoen euro op de rekening-courant werd door SRLEV volledig aangemerkt als onderdeel van haar aanwezige solvabiliteitsmarge. De wet bepaalt echter dat de vermogensbestanddelen die deel uitmaken van de aanwezige solvabiliteitsmarge, “alsmede de waarden die tegenover de vermogensbestanddelen staan, onmiddellijk en zonder beperkingen ter beschikking van de desbetreffende onderneming [staan]”.<sup>4</sup> Het verpande deel van de vordering (ter hoogte van de schuld van REAAL aan SNS Bank), stond niet ‘onmiddellijk en zonder beperkingen ter beschikking’ van SRLEV en, zo concludeert DNB in haar brief van november 2013, en had niet als onderdeel van de solvabiliteit van SRLEV behoren te worden aangemerkt. Hoewel het bestaan van het stelsel en de daaruit resulterende posities van SRLEV en REAAL reeds vele jaren bestonden, hebben de verpanding en de gevolgen hiervan op de berekening van de solvabiliteit van SRLEV lange tijd ‘niet op de radar gestaan’ van SNS REAAL, de accountant KPMG en DNB.

Voor de berekening van de kerncijfers op het niveau van de verzekeringsgroep REAAL en het financieel conglomeraat SNS REAAL gold dat het tegoed van SRLEV bij SNS Bank en de schuld van REAAL aan SNS Bank in de geconsolideerde cijfers tegen elkaar wegvallen (worden gesaldeerd). Hierdoor is in die geconsolideerde cijfers de verpanding van het tegoed van SRLEV niet relevant; er wordt immers slechts gerekend met het gesaldeerde bedrag. Daarom is een correctie van de solvabiliteit op het niveau van REAAL onderscheidenlijk SNS REAAL niet aan de orde.

Naast het saldocompensatiestelsel, dat betrekking had op de rekening-courantposities van de diverse entiteiten, bestond nog een aantal andere complexe financiële intragroepsrelaties. Zo had de moederholding SNS REAAL een achtergestelde lening verstrekt aan REAAL van €375 miljoen, had SRLEV eveneens een lening verstrekt aan REAAL van €651 miljoen die voor hetzelfde bedrag was doorgeleend aan SNS REAAL.

De omvang van het eigen vermogen van REAAL (€ 2.929 miljoen) was per 31 december 2012 kleiner dan de waarde van de deelnemingen (o.m. SRLEV en REAAL Schade N.V.) van REAAL (€ 3.943 miljoen). Het verschil tussen beide bedragen betreft het deel van de investering in het eigen vermogen van de deelnemingen dat niet wordt gedekt door eigen vermogen van REAAL. Dit verschil (€ 1.014 miljoen) wordt ‘double leverage’ of ‘double gearing’ genoemd. In een percentage uitgedrukt bedraagt de double leverage op die datum 135 procent (€3.943 miljoen / € 2.929 miljoen).

Double leverage is binnen financiële conglomeraten een niet ongebruikelijk fenomeen. Normaliter wordt double leverage gefinancierd door het aangaan van extern aangetrokken geldleningen door een moederonderneming die als aandelenkapitaal worden doorgegeven aan de dochterondernemingen. Voor REAAL gold dat de double leverage voor een groot deel (€ 748 miljoen van € 1.014 miljoen) werd gefinancierd met behulp van de schuld op de rekening-courant bij SNS Bank.<sup>5</sup> Die rekening-courant positie was slechts mogelijk door de saldering van deze schuld met het tegoed van SRLEV. In zekere zin werd het eigen vermogen van SRLEV aldus gefinancierd door SRLEV zelf (via SNS Bank en REAAL).

### ***Ontdekking en oplossing***

---

<sup>4</sup> Artikel 89, eerste lid, Besluit prudentiële regels Wft.

<sup>5</sup> Zie ook figuur 1. De rest werd gefinancierd met andere reguliere intragroepsleningen.

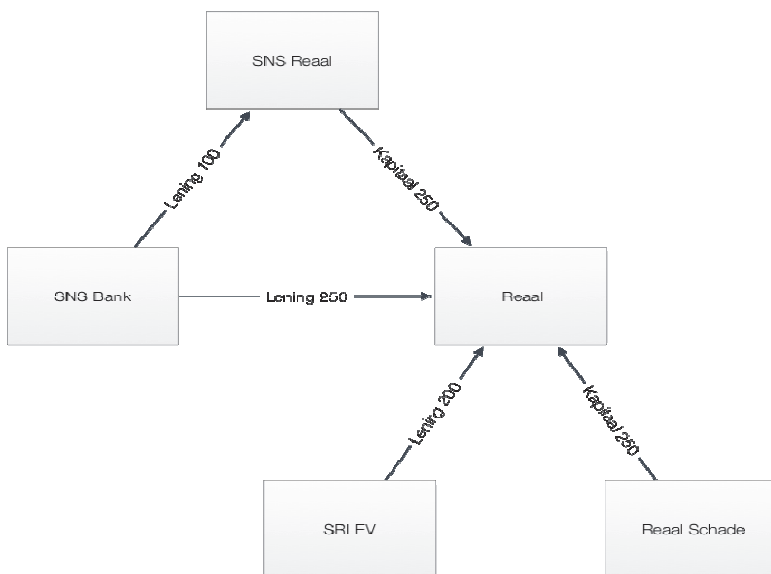
Zoals reeds is opgemerkt is een centraal element het gegeven dat de beklemd vordering van SRLEV op SNS Bank volledig werd gerekend tot de solvabiliteit van SRLEV. In oktober 2013 komt, zo valt in het rapport van PwC te lezen, een aantal informatiestromen bij elkaar, die leiden tot het in volle omvang op tafel komen van een discussie over het feit dat de verpande tegoeden binnen het saldocompensatiestelsel mogelijk onterecht niet in mindering zijn gebracht op de aanwezige solvabiliteitsmarge. Het betreft:

- Correspondentie tussen DNB en SNS REAAL naar aanleiding van een nieuwe uitgebreidere IC-rapportage (rapportage over intercompany relaties). DNB stelt daarin een aantal vragen die betrekking hebben op het saldocompensatiestelsel.
- Correspondentie tussen DNB en SNS REAAL naar aanleiding van het verzoek van SNS REAAL om goedkeuring van een voorgenomen dividenduitkering van REAAL Schade aan REAAL. Ook hierin komt het saldocompensatiestelsel aan de orde.
- Een overleg tussen het ministerie van Financiën en DNB over een onderzoek dat in opdracht van het ministerie door Barclays is uitgevoerd naar de solvabiliteit van REAAL en over een door het ministerie uitgevoerde analyse van de jaarrekeningen van SNS REAAL N.V. en haar dochterondernemingen. Bij de beoordeling van de enkelvoudige jaarrekeningen werden door het ministerie vragen gesteld aan SNS REAAL over de omvangrijke rekening-courant posities. Tevens werden deze posities in het genoemde overleg op 14 oktober 2013 met DNB aan de orde gesteld. Tijdens het overleg informeerde DNB het ministerie dat de tegoeden waren verpand tot zekerheid van de schulden hetgeen de vraag opriep in hoeverre deze onderdeel konden uitmaken van de solvabiliteitsmarge van SRLEV.

Tijdens het overleg met DNB bleek het ministerie dat de tegoeden, zoals hierboven reeds is opgemerkt, waren verpand tot zekerheid van de schulden. Dit was voordien bij het ministerie niet bekend. DNB stelde vervolgens vast dat de solvabiliteit van SRLEV niet op de juiste wijze is berekend.

In een brief van 27 november 2013 geeft DNB voor het eerst expliciet aan dat door de verpanding het tegoed van SRLEV niet onmiddellijk en zonder beperkingen ter beschikking staat van SRLEV en daarom moet worden afgetrokken van de aanwezige solvabiliteit van SRLEV. Hierdoor zou de solvabiliteit van SRLEV significant lager worden. Op basis van cijfers van september 2013 bedroeg het verpande bedrag circa € 700 miljoen; indien dit bedrag zonder verdere maatregelen in zijn geheel zou worden afgetrokken van de solvabiliteitsmarge van SRLEV zou deze zakken van 191 procent naar 137 procent. Dit is weliswaar hoger dan het wettelijk minimumpercentage van 100 maar lager dan de door SNS REAAL intern gestelde doelstelling van 175 procent.

Om een dergelijke daling te voorkomen diende de verpanding te worden opgeheven. Na intrekking van de verpanding zou echter een ongedekte kredietrelatie tussen SNS Bank en REAAL ontstaan die de overeengekomen kredietlimiet van € 50 miljoen significant overschreed. Gevolg hiervan zou zijn dat de risicoweging van de vordering voor SNS Bank zodanig zou veranderen dat de kapitaalratio's van SNS Bank zouden verslechteren. Daarom is een oplossing uitgewerkt waarbij verschillende entiteiten binnen het concern werden betrokken om aan REAAL voldoende middelen te verstrekken om de schuld op de rekening-courant bij SNS Bank te kunnen aflossen en de verpanding van het saldo van SRLEV op te heffen. Het betreft een agio-storting van € 250 miljoen van SNS REAAL aan REAAL, een achtergestelde lening van €250 miljoen van SNS Bank aan REAAL met als onderpand de aandelen in de verzekeringsdochters van REAAL (waaronder SRLEV en REAAL schade), een dividenduitkering van € 250 miljoen van REAAL schade aan REAAL en een rekening-courantfaciliteit van ten hoogste €200 miljoen van SRLEV aan REAAL. Door uitvoering van de verschillende transacties was per jaareinde 2013 een aftrek van de aanwezige solvabiliteit van SRLEV naar het oordeel van DNB niet langer aan de orde.



Figuur 2: oplossing saldocompensatiestelsel

Nadat tot de onderhavige oplossing was gekomen is aan de orde geweest of de jaarrekeningen van SNS REAAL en eventueel haar dochterondernemingen zouden moeten worden herzien. 'Het ontbreken van een toelichting inzake het saldocompensatie-stelsel en pandrecht-constructie in de jaarrekeningen 2012 is een omissie' aldus KPMG in een brief van 21 november 2013. KPMG vermeldt in diezelfde brief dat zij deze tekortkoming niet 'van zodanig belang voor het getrouw beeld van de jaarrekeningen in overeenkomststemming met IFRS of het inzichtvereiste conform BW2 art. 362 lid, [beschouwen], dat hiervoor een reeds openbaargemaakte jaarrekening moet worden herzien.' In overleg tussen het ministerie, DNB, SNS REAAL en de KPMG hebben in december 2013 KPMG en SNS REAAL geconcludeerd dat herziening van de jaarrekening niet nodig was. Voorts is de vraag aan de orde geweest in hoeverre de prudentiële rapportages van SNS REAAL aan DNB over 2012, waarin onjuistheden waren opgenomen<sup>6</sup>, met terugwerkende kracht zouden moeten worden aangepast. Geconcludeerd werd dat een dergelijke correctie onnodig was. DNB zag daarin geen toegevoegde waarde, zo blijkt uit het rapport van PwC.<sup>7</sup>

### 3. Beschouwingen van PwC

PwC komt in haar onderzoek tot een aantal beschouwingen over het stelsel en de rol van betrokkenen. Deze worden hier integraal herhaald.<sup>8</sup>

- "SNS REAAL was een financieel conglomeraat en werd in belangrijke mate op geconsolideerd niveau aangestuurd.
- Belangrijke delen van de aansturing van het concern vonden plaats door centrale afdelingen. Zo werd kapitaalmanagement uitgevoerd door Group Risk Management, en was Group Finance verantwoordelijk voor het opstellen van diverse interne rapportages, jaarrekeningen en Wft-staten met betrekking tot alle entiteiten binnen het concern;

<sup>6</sup> Zo werd in antwoord op de vraag naar 'niet onmiddellijk ter beschikking staande liquide middelen' 'nee' ingevuld.

<sup>7</sup> Pagina 15.

<sup>8</sup> Het onderzoeksrapport van PwC is als bijlage bijgevoegd en zal ter inzage ter beschikking worden gesteld aan de leden van de Tweede Kamer. Een aantal partijen heeft over deze beschouwingen in het kader van hoor- en wederhoor jegens PwC opmerkingen gemaakt. Deze opmerkingen zijn in het rapport van PwC opgenomen. In de onderhavige rapportage zijn de beschouwingen overgenomen zoals deze in de finale versie van het rapport van PwC staan vermeld.

- Waar enerzijds belangrijke delen van de aansturing centraal plaatsvonden, had het centrale management anderzijds beperkte aandacht voor financiële posities/rapportages van onderliggende entiteiten;
- Voor wat betreft de aansturing van de verschillende entiteiten binnen SNS REAAL was in belangrijke mate sprake van een personele unie;
- De solvabiliteit werd vooral geanalyseerd op het niveau van SNS REAAL N.V., REAAL en SNS Bank; de solvabiliteit van de onderliggende vergunninghouders (waaronder SRLEV) kreeg minder aandacht.
- Interne relaties tussen de verschillende onderdelen van het concern kregen minder aandacht. De overweging die daaromtrent in diverse interviews naar voren is gebracht, was dat zolang going concern het uitgangspunt is voor het opstellen van de jaarrekening van het gehele concern er geen reden is veel aandacht te besteden aan de (waardering van) intragroeprelaties en zowel de interne kapitaalsturing als het toezicht daarop door DNB plaatsvonden op Finco/geconsolideerd niveau;
- Door diverse geïnterviewden wordt aangegeven dat de verpanding als zekerheid voor de vordering van SNS Bank op REAAL waarschijnlijk op verzoek van SNS Bank is geïnitieerd. Wij hebben ui[t] de door ons bestudeerde stukken de oorsprong van de verpanding niet kunnen achterhalen;
- Vanaf 2011 wordt meer aandacht besteed aan intragroeprelaties. Deze toegenomen aandacht is te verklaren door:
  - Toegenomen aandacht en meer informatieverzoeken van DNB voor het onderwerp;
  - Toegenomen interne aandacht, mede ingegeven door de verslechterde financiële positie (waardoor bijvoorbeeld ook scenario's van splitsing van de activiteiten van SNS Bank en REAAL werden onderzocht);
- Vanaf 2011 zijn intragroeprelaties 'stukje bij beetje' in kaart gebracht;
- Daarbij dient te worden opgemerkt dat de complexiteit van de intragroeprelaties de transparantie niet bevorderde;
- Het bestaan van het saldocompensatiestelsel was breed bekend in de organisatie. In de dagelijkse bedrijfsvoering werd rekening gehouden met het saldocompensatiestelsel. Zo werd door de Treasury-afdeling de kredietlimiet gemonitord;
- Alle geïnterviewde medewerkers geven echter aan:
  - Geen kennis te hebben gehad van de verpanding binnen het saldocompensatiestelsel; dan wel
  - Op enig moment kennis te hebben gehad van de verpanding, maar de implicatie van de verpanding op de berekening van de solvabiliteit van SRLEV niet te hebben doordacht/doorzien en dat er mitsdien ook niet werd gesproken/gedacht over alternatieven die voorhanden waren en die niet tot de eerder beschreven afslag van de solvabiliteit zouden hebben geleid;
- Door diverse geïnterviewden is naar voren gebracht dat binnen SNS REAAL sprake was van een hoge werkdruk als gevolg van een veelheid aan 'issues'. Enkele van de geïnterviewden hebben aangegeven dat kwalitatief betere medewerkers zich voornamelijk bezighielden met de grote issues die op tafel lagen, en niet met de standaardwerkzaamheden, waartoe de bepaling van de solvabiliteit behoorde."

### **Beschouwingen over SNS REAAL**

PwC constateert onder meer over SNS REAAL:

- "SNS REAAL was een financieel conglomeraat en werd in belangrijke mate op geconsolideerd niveau aangestuurd;
- Waar enerzijds belangrijke delen van de aansturing centraal plaatsvonden, had het centrale management anderzijds beperkte aandacht voor financiële posities/rapportages van onderliggende entiteiten;

- De solvabiliteit werd vooral geanalyseerd op het niveau van SNS REAAL N.V., REAAL en SNS Bank; de solvabiliteit van de onderliggende vergunninghouders (waaronder SRLEV) kreeg minder aandacht;
- Interne relaties tussen de verschillende onderdelen van het concern kregen minder aandacht. De overweging die daaromtrent in diverse interviews naar voren is gebracht, was dat zolang going concern het uitgangspunt is voor het opstellen van de jaarrekening van het gehele concern er geen reden is veel aandacht te besteden aan de (waardering van) intragroeprelaties en zowel de interne kapitaalsturing als het toezicht daarop door DNB plaatsvonden op Finco/geconsolideerd niveau;
- Het bestaan van het saldocompensatiestelsel was breed bekend in de organisatie. In de dagelijkse bedrijfsvoering werd rekening gehouden met het saldocompensatiestelsel. Zo werd door de Treasury-afdeling de kredietlimiet gemonitord;
- Alle geïnterviewde medewerkers geven echter aan of:
  - Geen kennis te hebben gehad van de verpanding binnen het saldocompensatiestelsel; dan wel
  - Op enig moment kennis te hebben gehad van de verpanding, maar de implicatie van de verpanding op de berekening van de solvabiliteit van SRLEV niet te hebben doordacht/doorzien en dat er mitsdien ook niet werd gesproken/gedacht over alternatieven die voorhanden waren en die niet tot de eerder beschreven afslag van de solvabiliteit zouden hebben geleid;”

PwC merkt daarnaast op:

“Uit onderhavig onderzoek blijkt dat in de dagelijkse operatie van de bank en de verzekeraar werd gerekend met het bestaan van het saldocompensatiestelsel; binnen SNS Bank werden de saldi binnen het saldocompensatiestelsel behandeld als één positie.

Doordat lange tijd de aandacht van het management van SNS REAAL met name was gericht op geconsolideerde posities bestond slechts in beperkte mate aandacht voor intragroepposities in de eenvoudige balansen van de groepsmaatschappijen. In 2011 en 2012 is het inzicht in intragroeprelaties op vennootschappelijk niveau – stukje bij beetje – vergroot.

Eerst in augustus 2012 kwam naar voren dat een significant deel van de financiering van REAAL werd gevormd door een schuld van REAAL aan SNS Bank binnen het saldocompensatiestelsel. Daarnaast kwam toen naar voren dat de double leverage van REAAL, waarmee de deelneming in SRLEV werd gefinancierd, in belangrijke mate (indirect) door SRLEV zelf werd gefinancierd middels het saldocompensatiestelsel.

De verpanding binnen het saldocompensatiestelsel was bij weinigen bekend en degenen die op de hoogte waren van de verpanding hebben de gevolgen daarvan op de berekening van de solvabiliteit van SRLEV niet overzien. Geconstateerd kan worden dat de organisatie heeft ‘geleefd zonder de verpanding’.

Het is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur van een vennootschap de jaarrekening op te maken die het vermogen en resultaat getrouw weergeven, Wft-staten in overeenstemming met de bepalingen van en ingevolge de Wft, alsmede een zodanige interne beheersing tot stand te brengen die waarborgt dat de jaarrekening en Wft-staten zonder materiële onjuistheden tot stand wordt gebracht.

De procedures binnen de organisatie die zouden moeten waarborgen dat degenen die verantwoordelijk waren voor de opstelling van de jaarrekening en de Wft-staten op de hoogte werden gesteld van het bestaan van de verpanding hebben onvoldoende gefunctioneerd, zodat bij de berekening van de solvabiliteit van SRLEV geen rekening gehouden is met de verpanding. In de

Wft-staten is 'Nee' is ingevuld als antwoord op de vraag "*Zijn er liquide middelen die niet ter vrije beschikking staan?*".

Ten slotte kan worden opgemerkt dat door sommige van de geïnterviewden naar voren is gebracht dat het relevante normenkader (...) lange tijd niet duidelijk is geweest. Hierover kan worden opgemerkt dat niet is gebleken dat vóór oktober 2013 een evaluatie heeft plaatsgevonden ter zake van de vraag wat de invloed van de verpanding is op de verslaggeving, zodat de relevantie van het mogelijk onduidelijk geweest zijn van het normenkader beperkt is."

### **Beschouwingen over KPMG**

PwC merkt over de externe accountant van SNS REAAL KPMG het volgende op:

KPMG is de externe accountant van alle in de onderhavige casus betrokken entiteiten. In die hoedanigheid is KPMG verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekeningen van SNS REAAL N.V., REAAL, SNS Bank en SRLEV.

Daarnaast controleerde KPMG de Wft-staten van SRLEV. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de controleverklaring van KPMG bij deze Wft-staten, zoals voorgeschreven, uitsluitend ziet op een aantal staten, gespecificeerd op blad 117 van de Wft-staten over 2012.

KPMG is de externe accountant geweest van de in de onderhavige casus betrokken entiteiten sinds het begin van de onderzoeksperiode, met uitzondering van SNS Bank, waarvan Ernst & Young Accountants tot en met de controle van de jaarrekening over 2002 de externe accountant is geweest.

Met betrekking tot de rol van de controlerend accountant, KPMG, in het onderhavige dossier kan het volgende worden gesteld:

- Het is primair de verantwoordelijkheid van het bestuur van een vennootschap een jaarrekening en (in het geval van SRLEV) Wft-staten op te maken die het vermogen en resultaat getrouw weergeven, alsmede een zodanige interne beheersing tot stand te brengen die het mogelijk maakt een jaarrekening en Wft-staten zonder afwijkingen van materieel belang op te maken;
- Het is de verantwoordelijkheid van SNS REAAL om haar accountant te voorzien van informatie die zij nodig heeft voor haar controle; deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de bevestigingen bij de jaarrekening en bij de Wft-staten die door diverse leden van rvb/directie van SNS REAAL N.V. en haar dochterondernemingen ondertekend zijn;
- Niet is gebleken dat KPMG kennis heeft gehad van de verpanding die deel uitmaakte van het saldocompensatiestelsel; bij KPMG is niet de vraag aan de orde geweest of sprake was van een juiste en volledige verwerking van de gevolgen van deze verpanding voor de jaarrekeningen en Wft-staten van SRLEV;
- Het is verantwoordelijkheid van de accountant de risico's op een afwijking van materieel belang in de jaarrekening en de Wft-staten te identificeren en in te schatten door het verwerven van inzicht in de entiteit en haar omgeving. Onder andere dient de accountant inzicht te verwerven in de wijze waarop de entiteit is gestructureerd en gefinancierd. Dit geldt voor alle controles die KPMG verrichtte zowel op de geconsolideerde jaarrekening van SNS REAAL als de jaarrekening van de individuele entiteiten;
- KPMG stelt dat zij bij de controle van de waardering van de onderlinge verhoudingen tussen de diverse vennootschappen geen aanleiding heeft gezien om de volwaardigheid van uitstaande vorderingen in twijfel te trekken, omdat naar haar oordeel de going concern-veronderstelling voor het gehele concern in voldoende mate was onderbouwd;

- KPMG heeft bij haar controles van de individuele jaarrekeningen en Wft-staten van de verschillende entiteiten van SNS REAAL geen zodanige werkzaamheden verricht dat van de verpanding is gebleken;
- Indien KPMG bij de controle van de jaarrekening van SNS Bank de waardering van de vordering van SNS Bank op REAAL niet slechts op basis van de going concern-veronderstelling voor het gehele concern zou hebben gecontroleerd, dan zou tijdens de controle de vraag opgekomen zijn of er zekerheden verkregen zijn ter dekking van deze vordering, en zou alsdan de verpanding waarschijnlijk 'boven water zijn gekomen';
- Bovendien kan worden gesteld dat KPMG in haar rol van accountant van REAAL en SRLEV geen acht heeft geslagen op de omstandigheid dat een significant deel van de financiering van REAAL werd gevormd door een schuld van REAAL aan SNS Bank binnen het saldocompensatiestelsel, en dat de double leverage van REAAL, waarmee de deelneming in SRLEV werd gefinancierd, in belangrijke mate (indirect) door SRLEV zelf werd gefinancierd middels het saldocompensatiestelsel.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat KPMG tijdens het met haar gehouden interview, met de wetenschap van vandaag, het volgende heeft aangegeven:

"De verpandingsakte was KPMG destijds niet bekend. Dit had wél onderwerp van gesprek moeten zijn van SNS REAAL met KPMG. Om die reden heeft ook geen bespreking plaatsgevonden, onder andere met DNB, wat de eventuele impact van de verpanding zou kunnen zijn, aldus KPMG. KPMG vult hierop nadrukkelijk aan dat de verpandingsakte niet per se invloed heeft op de berekening van de solvabiliteit. De wijze van behandeling van de verpanding had onderwerp van bespreking tussen DNB en SNS REAAL moeten zijn, maar dit is niet gebeurd. KPMG merkt op dat als gevolg van een veranderend normenkader van de toezichthouder het ook niet evident is of, en in welke mate, door de jaren heen, een mogelijke aftrek van de verpande liquide middelen had moeten plaatsvinden voor de berekening van de solvabiliteit op het niveau van SRLEV. De Wft alleen geeft niet op alle terreinen voldoende gedetailleerde guidance, zo stelt KPMG. Een aantal in de Wft genoemde prudentiële filters is aan interpretatie onderhevig. Instellingen kunnen contact met DNB opnemen voor een nadere duiding van de Wft. Ook DNB heeft een interpretatiemogelijkheid ter zake van de prudentiële filters en betreft ook de omstandigheden van het geval in haar oordeel. In zoverre is geen sprake van 'zwart of wit'."

### **Beschouwingen over DNB**

PwC merkt tenslotte over het toezicht door DNB op:

"DNB houdt prudentieel toezicht, gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen. Voor wat betreft de verzekeraar hield DNB toezicht op de vergunninghouders (solotoezicht), (...), en betrok daarbij bepaalde elementen uit de verhouding tussen REAAL als verzekeringsholding en de verzekeringsdochters bij het toezicht op die verzekeringsdochter (het zogenaamde aanvullend toezicht). Daarnaast hield DNB toezicht op de bankonderdelen van SNS REAAL. Tenslotte hield DNB toezicht op het conglomeraat als geheel (aanvullend conglomeraat toezicht).

Met betrekking tot de rol van DNB in het onderhavige dossier kan het volgende worden gesteld:

- DNB houdt toezicht op onder meer banken en verzekeraars. DNB ziet erop toe dat deze financiële ondernemingen zich aan de regels houden en geen onaanvaardbaar hoge risico's nemen;
- Het is de primaire verantwoordelijkheid van de verzekeraar om financiële gegevens – zoals gegevens ten aanzien van de solvabiliteit – volledig en juist aan te leveren bij DNB. De accountant controleert de jaarrekening en de Wft-staten. DNB gaat bij haar

toezichtwerkzaamheden af op de door de verzekeraar verstrekte gegevens, en – voor zover van toepassing – de controleverklaring van de accountant bij die gegevens;

- In formele rapportages van SNS REAAL aan DNB is DNB niet correct geïnformeerd door SNS REAAL, immers in de Wft-staten van SRLEV (i) werd *geen* prudentiële correctie op de solvabiliteit gemaakt vanwege het niet ter vrije beschikking staan van de verpande liquide middelen van SRLEV, (ii) werd vermeld dat er *geen* sprake was van liquide middelen die niet ter vrije beschikking staan, (iii) in de jaarrekening van SRLEV is *geen* toelichting opgenomen betreffende de gestelde zekerheden ten behoeve van SNS Bank en (iv) in de managementrapportages en ICL-rapportages is eveneens *geen* melding gemaakt van de gestelde zekerheden ten behoeve van SNS Bank;
- Geconstateerd kan worden dat DNB gedurende 2011 en 2012 informatie heeft ontvangen op grond waarvan DNB op de hoogte was althans behoorde te zijn van (i) het bestaan van het saldocompensatiestelsel, (ii) (in grote lijnen) van de binnen het saldocompensatiestelsel bestaande saldi en (iii) het feit dat het saldocompensatiestelsel een verpanding van creditsaldi kende en (iv) het feit dat in de solvabiliteitsberekening van SRLEV geen prudentiële correctie werd gemaakt voor activa die niet ter vrije beschikking stonden aan SRLEV;
- DNB heeft geen verband gelegd tussen de in het vorige punt genoemde informatie en de (onjuiste) rapportage in de Wft-staten door SRLEV en heeft niet zodanig kritische vragen gesteld naar aanleiding van de ontvangen informatie dat het voorliggende probleem boven tafel kwam. Dit ondanks het feit dat intragroeprelaties een speerpunt vormden van het toezicht van DNB;
- Daarbij dient te worden opgemerkt dat de fragmentarische wijze waarop informatie met betrekking tot het saldocompensatiestelsel en de verpanding door SNS REAAL aan DNB is gecommuniceerd niet heeft bijgedragen aan een goed overzicht van de constructie en omvang van het saldocompensatiestelsel;
- Ten slotte kan worden vastgesteld dat DNB in haar rol van toezichthouder geen acht heeft geslagen op de omstandigheid dat een significant deel van de financiering van REAAL werd gevormd door een schuld van REAAL aan SNS Bank binnen het saldocompensatiestelsel, en dat de double leverage van REAAL, waarmee de deelneming in SRLEV werd gefinancierd, in belangrijke mate (indirect) door SRLEV zelf werd gefinancierd middels het saldocompensatiestelsel.”

#### ***Gevolgen voor de aandeelhouder***

Tot slotte wordt gewezen op een ander element uit het rapport van PwC te weten: de vraag of het bestaan van het saldocompensatiestelsel en de bijbehorende verpanding financiële gevolgen heeft gehad voor de Staat als aandeelhouder. PwC merkt hierover het volgende op:

“[...] het [is] (achteraf) niet mogelijk te bepalen of, en zo ja tot welk bedrag, sprake is van schade voor de aandeelhouder van SRLEV als gevolg van de onderhavige casus, waarbij opgemerkt kan worden dat geen van de door ons geïnterviewde partijen stelt schade te hebben geleden.”<sup>9</sup>

#### **4. Aanvulling: observaties over optreden ministerie van Financiën**

In de analyse van PwC wordt op een aantal punten ingegaan op de rol en betrokkenheid van het ministerie van financiën bij de onderhavige casus. De analyse beperkt zich echter in hoge mate tot

---

<sup>9</sup> De vraag naar eventuele financiële gevolgen van het bestaan van het saldocompensatiestelsel speelt een rol in een aantal thans bij de rechter aanhangige juridische procedures waarin de Staat partij is of waarbij de Staat een bijzonder belang heeft. Het betreft in ieder geval de procedure bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam waarin, kort gezegd, de omvang van een eventuele schadeloosstelling voor onteigende beleggers in SNS REAAL dient te worden vastgesteld. Het betreft daarnaast een procedure, eveneens bij de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam, waarin de Ondernemingskamer dient te beslissen op het verzoek van een aantal voormalige aandeelhouders van SNS REAAL tot het houden van een enquête naar het beleid en de gang van zaken bij SNS REAAL. De vraag naar eventuele financiële gevolgen van het saldocompensatiestelsel is, gelet op het voorgaande, aldus ‘onder de rechter’.

de betrokkenheid van het ministerie in haar rol als aandeelhouder van SNS REAAL na de nationalisatie van het concern in februari 2013. Het gegeven dat pas enkele maanden na de nationalisatie (de gevolgen van) het saldocompensatiestelsel bekend werden zou de vraag kunnen oproepen in hoeverre dat in aanloop naar de nationalisatie bij het ministerie en haar adviseurs al bekend had kunnen zijn en in hoeverre kennis van het saldocompensatiestelsel bij het ministerie had kunnen leiden tot andere keuzes bij de nationalisatie.

In de periode voorafgaand aan de nationalisatie, ruwweg vanaf december 2011, worden door het ministerie tezamen met een haar adviseurs een groot aantal analyses gemaakt. De analyses hebben onder meer betrekking gehad op de omvang van de problemen bij SNS REAAL, mogelijke oplossingen voor die problemen, de waarde van de bedrijfsonderdelen van het conglomeraat (met het oog op een verkoop van de onderdelen) en de kapitalisatie en dus van de kapitaalbehoefte van de bank onderscheidenlijk de verzekeraar.<sup>10</sup> Bij het uitvoeren van die analyses is (de problematiek rondom) het saldocompensatiestelsel niet aan de orde gekomen. Hierover kan in het kader van deze analyse een aantal opmerkingen worden gemaakt.

Vooraleerst moet worden opgemerkt dat de problemen bij SNS REAAL zich concentreerden bij SNS Bank en SNS Property Finance B.V. Daar werd dan ook de meeste aandacht op gevestigd, hetgeen zich vertaalde in relatief minder aandacht voor de verzekeringsonderdelen van het financieel conglomeraat. Het beeld bij het ministerie van Financiën bestond, gevoed door informatie van de onderneming en DNB, dat het verzekeringsdeel er relatief goed voorstond en er aldus minder aanleiding was daar meer intensief aandacht aan te besteden. Wel zijn, in het kader van een mogelijke verkoop van de verzekeringsonderdelen, door de adviseur van het ministerie waarderingen van REAAL gemaakt en zijn analyses gemaakt van de (stand-alone) kapitaalbehoefte van REAAL en haar dochters. Uit deze analyses bleek niet van (de gevolgen van) het bestaan van het saldocompensatiestelsel.

Een tweede kanttekening betreft de informatie waarover het ministerie en haar adviseurs beschikten. Kenmerkend aan een traject als het onderhavige is dat het ministerie voor haar informatievoorziening afhankelijk is van de informatie die haar door de onderneming en in bepaalde gevallen DNB (die de informatie op haar beurt eveneens van de onderneming heeft verkregen) wordt verstrekt. Dat heeft tot gevolg dat wanneer problemen niet bij de onderneming de externe accountant en de toezichthouder op het netvlies staan, het voor het ministerie lastig zo niet onmogelijk is, die in een dergelijk traject te identificeren.

Er is door het ministerie en haar adviseurs wel inzage gevraagd in de onderlinge verwevenheden tussen de verschillende onderdelen van de groep. Daarover is door SNS REAAL in verschillende vormen informatie verstrekt. In de eerste plaats heeft het ministerie inzage verkregen in de "Analyse Verwevenheden SNS REAAL N.V." (de zogenoemde *Living will*). In die analyse is in kaart gebracht welke operationele, financiële, IT en juridische verwevenheden tussen de bank en de verzekeraar bestaan (inclusief intra-group exposures en transacties). Daarnaast is aangegeven op welke wijze de bank en de verzekeraar in een crisissituatie eventueel kunnen worden gesplitst. De analyse is opgesteld door SNS REAAL op uitdrukkelijk verzoek van DNB. Onder de noemer *financiële verwevenheden* worden onder meer de *double leverage* en een aantal interne leningen genoemd. De rekening-courant posities en het feit dat hierbij tevens sprake is van beklemming worden hierin niet genoemd. Voorts is door DNB de door SNS REAAL opgestelde "intercompany rapportage van REAAL" verstrekt waarin alle InterCompany Leningen (ICL) van REAAL en Zwitserleven ultimo oktober 2011 zijn weergegeven. De rekening-courant posities die onderdeel uitmaakten van het saldocompensatiestelsel worden daarin niet genoemd. Nu dergelijke informatie

---

<sup>10</sup> Voor een uitvoerig overzicht van de acties van het ministerie van Financiën en DNB wordt verwezen naar het rapport van de Evaluatiecommissie nationalisatie SNS REAAL.

geen aanwijzingen bood voor de problemen rondom het saldocompensatiestelsel lag het niet in de rede dat het ministerie of de adviseurs daarnaar onderzoek zouden verrichten.

Na de nationalisatie op 1 februari 2013 is door Barclays in opdracht van het ministerie een analyse gemaakt van, kort gezegd, de solvabiliteitspositie van REAAL, de implicaties van een herkapitalisatie van SNS REAAL / REAAL voorafgaand aan een verkoop, en een tentatieve waardering. De analyse is afgerond begin oktober 2013. In deze analyse wordt een overzicht gegeven van de kapitaalpositie van REAAL waarbij aandacht bestaat voor de diverse intercompany relaties. In dit overzicht wordt, voor het eerst, de rekening-courant positie van REAAL bij SNS Bank (op dat moment gecijferd op € 632 miljoen debet) benoemd waarbij tevens wordt aangegeven dat deze passiefpost *'nets out with a positive current account position of SRLEV with SNS Bank'*. Overigens wordt ook in deze analyse niet nader ingegaan op de (consequenties van de) verpanding van die positie van SRLEV. Bij dit laatste dient te worden opgemerkt dat Barclays op verzoek een analyse heeft gemaakt van de solvabiliteit van de verzekeringsgroep REAAL zonder daarbij in te gaan op de individuele vergunninghoudende dochters. De afronding van dit project valt min of meer samen met de ontdekking van de problemen in het kader van de beoordeling van de enkelvoudige jaarrekening van SRLEV door het ministerie en de beoordeling van de IC-rapportage van SNS REAAL door DNB. Bij die beoordeling en als gevolg van de vragen die daarover door het ministerie respectievelijk DNB werden gesteld aan SNS REAAL, werden door DNB en het ministerie van financiën 'de puzzelstukjes ineen gelegd'.

## **5. Concluderende opmerkingen**

PwC heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd naar de gang van zaken rondom het saldocompensatiestelsel. De rode draad daarin is dat complexe intragroepsrelaties het zicht op de (financiële positie van de) individuele dochterondernemingen versluierten. Te veel werd gekeken op geconsolideerd en gesubconsolideerd niveau en te weinig op het niveau van de individuele vergunninghoudende verzekeraars. Op grond van de veronderstelling van een going concern werd geen aanleiding gezien om interne leningen op dezelfde wijze als externe leningen kritisch te bezien. Dit alles leidde ertoe dat de omvang van de kapitaalbuffer van SRLEV, van fundamenteel belang voor een verzekeraar, door zowel de onderneming, de externe accountant, als de toezichthouder onjuist werd gepercipieerd. Er was, zo stelde DNB vast, minder verliesabsorberend vermogen dan werd verondersteld. Dat is kwalijk.

Het bestaan van complexe intragroepsfinancieringsconstructies bemoeilijkt in hoge mate het separeren van onderdelen van een financiële groep. De hoge double leverage zowel op het niveau van SNS REAAL als op het niveau van REAAL maakte een splitsing van het conglomeraat of de verkoop van individuele bedrijfsonderdelen moeilijk, zo niet onmogelijk. Dit heeft negatieve consequenties gehad voor de beschikbaarheid van alternatieve oplossingen voor de problemen waarin SNS REAAL in aanloop naar de nationalisatie verkeerde, zo blijkt ook uit het rapport van de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS REAAL

Het onderzoek van PwC bevat een aantal kritische conclusies over de wijze waarop SNS REAAL, de externe accountant KPMG en toezichthouder DNB in hun onderscheiden verantwoordelijkheden in dit dossier hebben gehandeld. Deze conclusies zijn deugdelijk onderbouwd en worden door het ministerie onderschreven. De onderneming zelf is eerstverantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving. De onderneming zelf zal dan ook te allen tijde inzicht moeten hebben in de (gevolgen van) intragroepsrelaties en die, indien nodig, moeten beperken. Daarbij geldt dat het voor verzekeraars, meer nog dan voor andere niet-financiële ondernemingen, van essentieel belang is inzicht te hebben in de juistheid van de solvabiliteitsgegevens. De accountant zal, daar waar relevant, de werkzaamheden van en rapportages over de onderneming kritisch moeten beoordelen. De toezichthouder zal vervolgens een eigen beoordeling moeten maken van die intragroepsrelaties en de gevolgen voor de naleving van de regelgeving. Daarbij zal de

toezichthouder steeds kritisch moeten blijven ten aanzien van hetgeen door de onderneming is aangeleverd.

Uit het rapport van PwC blijkt dat DNB reeds vanaf 2011 meer aandacht is gaan besteden aan de intragroepsrelaties bij financiële groepen in het algemeen en bij SNS REAAL in het bijzonder. Daarbij geldt voor banken, sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen dat ter voorbereiding op een crisissituatie door de onderneming een herstelplan en door de resolutieautoriteit een afwikkelingsplan dient te worden opgesteld. Bij het opstellen van die plannen ligt het in de rede nadrukkelijk in te gaan op de (financiële) verwevenheden binnen de groep. Daarbij geldt voor het afwikkelingsplan dat uitdrukkelijk is bepaald dat financiële relaties door de resolutieautoriteit in kaart moeten worden gebracht. Daarmee ontstaat een beter inzicht in de wijze waarop de groep en de individuele onderdelen zijn gefinancierd en welke verbanden er tussen de onderdelen bestaan. Voor verzekeraars is thans een wetvoorstel in voorbereiding dat vergelijkbare eisen stelt aan verzekeraars onderscheidenlijk de toezichthouder en resolutieautoriteit bij verzekeringsgroepen. Daarmee is de kans dat deze typen verwevenheden langdurig uit het zicht blijven kleiner geworden.