

Vergaderjaar 2000–2001

26 489

Financiële verslaggeving door verzekeringsmaatschappijen

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2001

1. Algemeen

De financiële verslaggeving van ondernemingen staat steeds meer in de belangstelling. Een grote kring van belanghebbenden bij de onderneming put zijn kennis uit de jaarrekening, het bestuursverslag en de overige informatie, tezamen ook aangeduid als het financieel verslag. Vaak zijn die belanghebbenden aandeelhouder, werknemer, schuldeiser of potentieel contractspartner van de onderneming.

Verzekeraars onderscheiden zich van andere ondernemingen door een bijzondere kring van belanghebbenden, de polishouders. Ook de aard van de verschaft informatie is anders. Dat hangt samen met de bijzondere kenmerken van de verzekeraars. Een verzekeraar heeft veel langlopende verplichtingen, waarvan sommige niet daadwerkelijk tot uitkering leiden omdat het verzekerd risico zich niet voordoet. Verzekeraars hebben weinig tastbare activa als gebouwen, machines of voorraden, maar veel zogenoemde financiële activa zoals beleggingen. De bijzondere positie van verzekeraars komt goed naar voren in het gegeven dat zowel op Europees niveau als in mondiaal verband bijzondere voorschriften gelden voor de verslaggeving van verzekeraars. Europese voorschriften vindt men terug in titel 15 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de op deze wet gebaseerde regelgeving.

In de beleidsnota «Financiële verslaggeving verzekeraars»¹, die mede op grond van een toezegging aan de Tweede Kamer tijdens de evaluatie van de gebeurtenissen rond de verzekeraar Vie d'Or² tot stand is gekomen, hebben wij aandacht gevraagd voor drie gezichtspunten die de kwaliteit van de verslaggeving door verzekeraars beïnvloeden. Het gaat ten eerste om het evenwicht tussen het inzichtvereiste in het jaarrekeningrecht en het prudentiebeginsel in de toezichtwet. Verzekeraars geven doorgaans de voorkeur aan het opstellen van één financieel verslag dat voldoet aan de eisen van de toezichthouder en aan de voorschriften van het jaarrekeningrecht. Ook wij zijn voorstander van (behoud van) deze samenhang. Wij moeten er echter voor waken dat op onderdelen beide

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 489, nr. 2.

² Voor de toezegging zie: kamerstukken II 1995/96, 23 669 nr. 15 (p. 25) en nr. 17 (p. 3).

invalshoeken onvoldoende tot hun recht komen. Transparante verslaggeving moet dus worden gecombineerd met adequate voorzichtigheidsbeelden. In de tweede plaats werd geconcludeerd dat de verschillen in de feitelijke toepassing van waarderingsgrondslagen een onderlinge vergelijking van de financiële positie en resultaten van verzekeraars bemoeilijkt. Tenslotte besteedden wij aandacht aan volgtijdelijke consistentie in de verslaggeving van verzekeraars.

De beleidsnota sloot aan bij hetgeen internationaal in EU en IASC¹-verband in gang was gezet. De nota is destijds tot stand gekomen na overleg met het Verbond van Verzekeraars en de Verzekeringskamer².

Gelet op de technische complexiteit van de materie werd voorgesteld om een werkgroep van deskundigen samen te stellen om de in de nota beschreven aandachtsgebieden nader te onderzoeken. De deskundigen moesten concrete aanbevelingen voor verbetering van de kwaliteit van de verslaggeving van verzekeraars doen. De Tweede Kamer kon zich in dit voorstel vinden³.

2. De deskundigengroep

Eind 1999 is een deskundigengroep bijeengebracht onder leiding van prof. dr. L. Traas⁴.

De leden⁵ zijn geselecteerd op basis van deskundigheid en ervaring in de bedrijfstak, zodat bij het formuleren van aanbevelingen rekening kon worden gehouden met de verslaggevingpraktijk van de verzekeringssector. De Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) was, even als de beide ministeries, als waarnemer vertegenwoordigd in de deskundigengroep. Op 30 mei jl. heeft de deskundigengroep haar eindrapport aangeboden.⁶ In deze brief wordt ingegaan op de aanbevelingen van de deskundigengroep en de conclusies die wij hieraan verbinden.

De deskundigengroep heeft zich gericht op het formuleren van zo concreet mogelijke aanbevelingen voor de door verzekeraars toe te passen vermogens- en resultaatbepalingsmethoden. De aanbevelingen moesten op relatief korte termijn kunnen worden doorgevoerd.

Ook moest de deskundigengroep rekening houden met internationale ontwikkelingen. In onze brief van 22 augustus 2000⁷ is aangeduid dat Nederland de Europese Commissie steunt in haar streven om vanaf 2005 de door de International Accounting Standards Board vastgestelde internationale verslaggevingstandaarden (IAS) verplicht te stellen voor de geconsolideerde jaarrekening van beursgenoteerde ondernemingen. Uit een oogpunt van vergelijkbaarheid streeft het kabinet verder naar toepassing van de IAS voor de geconsolideerde jaarrekening van alle financiële instellingen, waaronder banken en verzekeraars. Een IAS voor verzekeringsovereenkomsten is nog in ontwikkeling. De aanbevelingen van de deskundigengroep moesten zo veel mogelijk anticiperen op deze internationale standaard. Op die manier kan in Nederland de transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van de financiële verslagen van verzekeraars reeds nu worden vergroot zonder dat verzekeraars worden gedwongen tot wijzigingen die na 2005 niet langer hanteerbaar zijn.

De deskundigengroep heeft verschillende malen het Verbond van Verzekeraars geraadpleegd. Op sommige onderdelen heeft de groep vervolgens zijn voorstellen bijgesteld. Redenen daarvoor waren onder meer de administratieve lasten die sommige voorstellen voor verzekeraars met zich zouden kunnen brengen. Bijlage C van het rapport bevat relevante brieven van het Verbond van Verzekeraars en de reactie hierop van de deskundigengroep.

¹ Per 1 april 2001 is het IASC (International Accounting Standards Committee) geherstructureerd tot de IASB (International Accounting Standards Board).

² Per 1 januari van dit jaar is de naam gewijzigd in Pensioen- & Verzekeringskamer.

³ Algemeen Overleg met de vaste commissies voor Financiën en voor Justitie op 9 juni 1999.

⁴ Voor het Mandaat, zie bijlage A van het rapport van de deskundigengroep.

⁵ Voor de profielschets van de leden, zie bijlage B van het rapport van de deskundigengroep.

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁷ Kamerstukken II 1999/00, 25 732, nr. 15.

3. Kernaanbevelingen van de deskundigengroep

De deskundigengroep onderscheidt in haar rapport een viertal thema's dat een sterke onderlinge samenhang vertoont. De thema's zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het rapport. De vier thema's leiden tot een samenhangende set van aanbevelingen over aanscherping van de voorschriften voor waardering en resultaatbepaling van beleggingen, over de introductie van aanvullende informatieverplichtingen en over voorschriften voor de uniformering van de presentatie van bepaalde informatie. Het rapport verschaft hierover een uitgebreide en gedocumenteerde toelichting.

1e thema: winstbegrip en de waardering beleggingen

De groep stelt voor opties in de wet te schrappen die in de praktijk nauwelijks meer worden gebruikt, zoals waardering van aandelen op aanschafwaarde.

De variëteit in de resultaatbepaling van beleggingen is in de praktijk groot. Het gevolg is dat winstcijfers van verzekeraars – die voor een belangrijk deel uit beleggingsresultaten kunnen bestaan – moeilijk vergelijkbaar zijn. De methoden die tot resultaat hebben dat het structurele beleggingsrendement wordt getoond, kunnen naar het oordeel van de groep geen inzicht geven in de resultaten van het verslagjaar. De groep wijst er voorts op dat dergelijke methoden in het buitenland niet geoorloofd zijn. De groep stelt voor deze methoden ook in Nederland uit te sluiten.

2e thema: de wijze van presentatie van winst in de jaarrekening

De deskundigengroep is van mening dat voor een goed inzicht in de jaarrekening een koppeling aanwezig moet zijn tussen de mutatie van het eigen vermogen op de balans, ofwel de solvabiliteit van de onderneming en de winst ofwel de prestatie in het verslagjaar. Wanneer dit verband niet uit de jaarrekening naar voren komt, is het winstcijfer manipuleerbaar. De deskundigengroep stelt daarom voor om verzekeraars te verplichten om deze samenhang aan het eind van de winst- en verliesrekening te tonen. Daarvoor is een overzicht van het totaalresultaat nodig. Zo'n overzicht wordt ook wel aangeduid als comprehensive income statement. Op deze wijze wordt eveneens inzicht gegeven in het effect van stelselwijzigingen op de getoonde winst. Een aantal verzekeraars toont reeds het totaalresultaat, voor andere is deze vorm van informatieverstrekking nieuw. Voorts beveelt de deskundigengroep aan om verzekeraars te verplichten om de winst- en verliesrekening, die voorafgaat aan het totaalresultaat, op een uniforme wijze te presenteren.

3e thema: het begrip voorzieningen

De voorzieningen die worden gevormd ten behoeve van verplichtingen jegens polishouders zijn in omvang doorgaans de belangrijkste post op de balans van een verzekeraar. Te hoge technische voorzieningen bevatten stille reserves die niet geheel aan polishouders toekomen maar onderdeel zijn van het eigen vermogen. Te lage technische voorzieningen geven een te rooskleurig beeld van het eigen vermogen. De deskundigengroep acht het van belang dat de technische voorzieningen een reële inschatting van de verplichtingen jegens polishouders weergeven. Kern van de aanbevelingen op dit vlak is dan ook om de in de technische voorzieningen begrepen stille reserves zichtbaar te maken.

In de International Accounting Standards Board wordt thans gediscussieerd over de wijze van vaststelling van technische voorzieningen. De

deskundigengroep wil op deze discussie niet vooruitlopen. Zij adviseert het inzicht met name te vergroten door aanvullende informatieverplichtingen.

In de toezichtwetgeving is voorgeschreven dat verzekeraars toereikende technische voorzieningen aanhouden. De toereikendheidstoets¹ die jaarlijks wordt uitgevoerd door levensverzekeraars is een belangrijk instrument voor de PVK. Deze toets is er echter niet primair op gericht om te voorkomen dat te hoge technische voorzieningen worden aangehouden. Worden te hoge voorzieningen aangehouden, dan wordt de onderlinge vergelijkbaarheid bemoeilijkt en de solvabiliteitspositie niet juist weergegeven, aldus de deskundigengroep.

De groep adviseert de PVK de eisen van de toereikendheidstoets voor levensverzekeraars zodanig aan te passen dat overschotten boven de op prudentiële grondslagen benodigde technische voorzieningen zichtbaar worden gemaakt. In hoofdstuk 5 van het rapport worden hiervoor handreikingen gegeven aan de PVK. De groep beveelt aan om de jaarlijks door levensverzekeraars opgestelde toereikendheidstoets in aangepaste vorm op te nemen in de jaarrekening.

Voor wat betreft de schadeverzekeraars wordt aanbevolen om een gedetailleerd overzicht van de uitloop van de schadevoorzieningen verplicht te stellen in de toelichting, zodat een indruk kan worden verkregen van de kwaliteit van de inschatting en vaststelling van de schadevoorzieningen.

Tot slot wordt door de deskundigengroep ingegaan op de zogenoemde catastrofevoorziening. Deze voorziening mist volgens de deskundigengroep de eigenschappen waaraan een toekomstige verplichting moet voldoen om er een voorziening voor te mogen vormen. Aangezien in de ons omringende landen het vormen van een dergelijke voorziening is toegestaan, heeft de deskundigengroep er begrip voor dat de catastrofevoorziening vooralsnog gehandhaafd blijft. Wel beveelt zij aan om verzekeraars te verplichten de omvang en mutaties in deze voorziening te tonen. Op die manier hoopt de groep te voorkomen dat mutaties in deze voorziening oneigenlijk worden gebruikt.

4e thema: het verschaffen van inzicht in de solvabiliteit

Solvabiliteit is de mate waarin een onderneming in staat is om op lange termijn aan haar verplichtingen te voldoen. De basis voor de solvabiliteit is het eigen vermogen. Vanuit het toezicht wordt bepaald hoeveel eigen vermogen een verzekeraar minimaal moet aanhouden. Voor gebruikers van de jaarrekening is deze informatie van belang omdat dit eigen vermogen niet beschikbaar is voor verdere groei en niet kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouders. De strategische keuzen van de onderneming worden mede bepaald door de ruimte die het eigen vermogen biedt. De deskundigengroep beveelt aan om verzekeraars te verplichten in het jaarverslag inzicht in te geven in de solvabiliteitspositie. Daarbij behoort het bestuur tevens inzicht te geven in de solvabiliteitseis die zij zichzelf oplegt en de daarbij behorende ruimte voor verdere groei. Een aantal verzekeraars levert deze informatie reeds in het jaarverslag.

4. Bespreking van de aanbevelingen deskundigengroep

Naar onze mening is de deskundigengroep er in geslaagd een weloverwogen set van kernaanbevelingen te doen. Invoering van een eenduidig voorschrift voor waardering van de beleggingen op de balans en het uitsluiten van methoden die structurele beleggingsrendementen tonen op de winst- en verliesrekening leiden er toe dat het balanstotaal en de resultaten uit beleggingen van verzekeraars onderling vergelijkbaar worden.

¹ Met de toereikendheidstoets toont de levensverzekeraar aan dat de technische voorzieningen voldoende hoog zijn om aan de toekomstige verplichtingen jegens polishouders te voldoen. De PVK ziet toe op deze toets.

Een verzekeraar die daarnaast informatie wil verschaffen over het structurele beleggingsrendement kan dat vanzelfsprekend in de toelichting doen.

Invoering van een totaaloverzicht aansluitend op een overzichtelijke winst- en verliesrekening betekent dat wordt getoond uit welke onderdelen de winst of het verlies van het verslagjaar is opgebouwd en met welke posten het getoonde resultaat moet worden gecorrigeerd om deze te herleiden tot de mutatie van het eigen vermogen. Dit overzicht draagt bij aan het inzicht in de prestaties en solvabiliteit van een verzekeraar.

Informatie over de daadwerkelijk benodigde technische voorzieningen is voor het toezicht en de belanghebbenden bij de financiële positie van verzekeraars van belang om inzicht te krijgen in de omvang van het eigen vermogen. Op deze manier wordt de vergelijkbaarheid tussen verzekeraars vergroot. Omdat de aanbevelingen hoofdzakelijk zijn gericht op de toelichting, kan de wijze van berekening van de technische voorzieningen in de balans grotendeels gehandhaafd blijven. Dit beperkt de druk op administratieve systemen.

De aanbevelingen op het gebied van de solvabiliteitsvereisten leiden er toe dat de gebruikers in één oogopslag zien welk deel van het uit de balans blijvende eigen vermogen aangehouden wordt op grond van het prudentiële toezicht en welk deel beschikbaar is. Daardoor wordt een vergelijking van de eigen vermogenspositie van verzekeraars en andere ondernemingen eenvoudiger.

Naar ons oordeel leiden de kernaanbevelingen tot meer transparantie in essentiële financiële informatie als winst en solvabiliteit. Ook wordt de onderlinge vergelijkbaarheid van jaarrekeningen vergroot. Te zelfder tijd worden in andere lidstaten veelvuldig gebruikte methoden – men denke aan de catastrofevoorziening – in Nederland niet uitgesloten. De aanbevelingen tot schrapping betreffen weinig gebruikte opties die in de IAS niet zijn toegelaten. Nederlandse ondernemingen worden aldus niet op achterstand gezet. In wezen zijn de aanbevelingen te beschouwen als een voor verzekeraars betreffend begin van de aanpassing van ons jaarrekeningrecht van een Europees (richtlijnen-) systeem naar een mondiaal (IAS-) systeem¹. Deze aanpassing past in de Europese gedachten over het jaarrekeningrecht op de langere termijn. Dat geldt ook voor het door de deskundigengroep voorgestelde totaalresultaat. De overgang te zijner tijd op de IAS is een stelselwijziging. Toevoeging van een totaalresultaat zal ook dan zeer informatief zijn.

Omdat het solvabiliteitstoezicht is gekoppeld aan de verslaggeving zal, alvorens verzekeraars worden verplicht over te gaan op de IAS, eerst op Europees niveau worden bezien in hoeverre de Europese solvabiliteits-eisen aanpassing behoeven. Dit vraagstuk wordt meegenomen in het Solvency II traject dat onlangs in Europa in gang is gezet. Met Solvency II wordt beoogd om vanuit een meer risicogeorïenteerde benadering tot solvabiliteitsvereisten voor verzekeraars te komen.

De overige aanbevelingen zullen niet in de wet- en regelgeving worden verwerkt. Deze aanbevelingen zouden tot gedetailleerde en vergaande wetgeving leiden hetgeen niet goed past in een streven naar deregulering en flexibiliteit van wetgeving. Zij geven evenwel een goed beeld van het oordeel van verslaggevingsdeskundigen over de bestaande verslaggevingspraktijk in de verzekeringssector en geven duidelijk aan welke verbeteringen daarin mogelijk zijn. Wij vertrouwen erop dat de verzekeringsbedrijfstak dit oordeel ter harte neemt.

¹ In Denemarken is de wetgever eveneens de bestaande waarderingsregels voor verzekeraar aan het wijzigen in de richting van IAS.

5. Voortgang toegezegde onderzoeken

In de beleidsnota van april 1999 zijn twee onderzoeken aangekondigd, een nadere verkenning over stelselwijzigingen en een onderzoek naar de verschillen tussen verslaggevingregels binnen de diverse onderdelen van de financiële sector.

De eerst genoemde verkenning is inmiddels minder relevant geworden. De voorgestelde wetswijziging leidt tot een verplichting om inzicht te geven in het effect van een stelselwijziging op het resultaat uit de winst- en verliesrekening. Een afzonderlijk onderzoek naar stelselwijzigingen is dan niet meer nodig.

Het tweede onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. Het onderzoek was gericht op de vraag welke specifieke verslaggevingvraagstukken zich voordoen bij financiële groepen, waarin bank- en verzekeringsdochters zijn opgenomen. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat verschillende financiële conglomeraten actief met hun verslaggeving bezig zijn. Zo wordt bijvoorbeeld het niet-verplichte inzicht gegeven in de solvabiliteitspositie en in de opbouw van het totaalresultaat. Het eindrapport is beschikbaar is bij het ministerie van Financiën¹.

In het eindrapport worden twee algemene punten van aandacht gesignaleerd. Ten eerste constateren de onderzoekers dat opties in de voorschriften van banken en verzekeraars bij conglomeraatvorming leiden tot een zeer diverse verslaggevingpraktijk. Ook waar het aantal verslaggevingsopties in de bedrijfstavorschriften beperkt is, kan bij het combineren van voorschriften een breed scala aan verslaggevingstelsels ontstaan. Een goed voorbeeld is de verwerking van resultaten uit beleggingen. Voorts zijn de onderzoekers van oordeel dat de voorschriften soms onvolledig worden nageleefd. Voor een deel hangt dit samen met de kennelijke wens van een aantal conglomeraten om in de jaarrekening het bank- en verzekeringsbedrijf zoveel mogelijk op gelijke wijze te verwerken.

De resultaten van het onderzoek zijn ter beschikking gesteld aan de deskundigengroep. De resultaten ondersteunen de aanbevelingen van de deskundigengroep.

6. Nieuwe actuariële principes PVK

De PVK kan zich vinden in het eindrapport en de in deze brief opgenomen voorstellen.

In de beleidsnota van april 1999 is toegezegd dat de PVK de ontwikkelingen op verslaggevingsterrein zou betrekken bij lopende trajecten zoals de «Actuariële principes». Voorts zou zij een studie starten inzake de herziening van de staten.

Mede naar aanleiding van (internationale) ontwikkelingen op het gebied van risicobeheer en verslaggeving heeft de PVK in de tweede helft van 1999 besloten om Nieuwe Actuariële Principes (NAP) op te stellen. Deze NAP moeten zorgen voor meer transparantie en een betere vergelijkbaarheid van financiële kerncijfers van verzekeraars en pensioenfondsen. Omdat invoering van NAP ook gevolgen heeft voor de inhoud van de staten, heeft de PVK besloten om de aangekondigde studie naar de herziening van de staten te laten aansluiten op de op termijn in te voeren NAP. De PVK is voornemens om in september van dit jaar de definitieve uitgangspuntennotitie NAP te presenteren aan de belanghebbenden.

De NAP sluiten aan op de bestaande IAS en de nog in ontwikkeling zijnde standaard voor verzekeringsovereenkomsten. Omdat de invoering van de NAP nog enige tijd zal duren heeft de deskundigengroep in overleg met de PVK er voor gekozen om haar aanbevelingen niet op de NAP aan te laten sluiten. In plaats daarvan beveelt zij aan om de bestaande actuariële

¹ Onderzoek van het Amsterdam Research Center in Accounting ARCA «Transparantie in de verslaggeving van financiële conglomeraten» Oktober 2000, in opdracht van het ministerie van Financiën.

principes aan te scherpen en om de informatie uit de toereikendheidstoets tijdelijk in de toelichting op te nemen totdat er (internationaal) duidelijkheid is over de vraag volgens welke methode de technische voorzieningen op de balans moeten worden vastgesteld.

7. Samenvatting

Naar ons oordeel is de deskundigengroep er in geslaagd om in een technisch ingewikkeld gebied een aantal bruikbare en waardevolle aanbevelingen te doen. De aanbevelingen verbeteren de kwaliteit van de verslaggeving van verzekeraars zonder te vervallen in een rigide stelsel van voorschriften waarvan afwijking niet mogelijk is. Het tegemoet komen aan de behoefte aan informatie op voor het publiek belangrijke onderdelen staat steeds voorop. Men heeft het niet gezocht in verbodsbepalingen maar in de verplichting om uitleg te geven over de gemaakte keuzen. Slechts daar waar een gebruikte methode internationaal evenmin is toegestaan, kiest de deskundigengroep voor een verbod. Deze aanpak spreekt ons aan. Wij zijn dan ook voornemens om wetgeving voor te bereiden op de voet van de hierboven besproken kernaanbevelingen. Daarbij zullen wij aandacht blijven schenken aan de ook door ons gewenste samenhang tussen de eisen van het jaarrekeningrecht en de toezichtwetgeving.

De PVK zal de toereikendheidstoets voor levensverzekeraars aanscherpen. Om deze aangescherpte toets te verankeren, zal de Regeling maximum rentepercentages en voorzichtigheidsmarges levensverzekeringsbedrijf 1994 worden aangepast.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals