



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport SNS Reaal: totstandkoming rapportage saldocompensatiestelsel

definitief

Colofon

Titel	Onderzoeksrapport SNS Reaal: totstandkoming rapportage saldocompensatie
Uitgebracht aan	Plv. Thesaurier-generaal drs. G.J. Salden
Datum	11 september 2017
Kenmerk	2017-0000182158

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doelstelling van de opdracht	4
1.3	Afbakening van het onderzoek	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Inzichten en bevindingen ADR	6
2.1	Achtergrond saldocompensatiestelsel bij SNS Reaal N.V.	6
2.2	Context onderzoek naar het saldocompensatiestelsel door het Ministerie van Financiën	6
2.3	Opzet en uitvoering van het onderzoek naar het saldocompensatiestelsel SNS Reaal door het Ministerie van Financiën	7
2.3.1	Actoren betrokken bij de totstandkoming van de rapportage	7
2.3.2	Onderzoeksaanpak van het Ministerie van Financiën	8
2.3.3	Uitvoering van het onderzoek door het Ministerie	8
2.4	Rapportage van de resultaten van het onderzoek naar het saldocompensatiestelsel SNS Reaal door het Ministerie van Financiën	9
2.4.1	Structuur rapportage ministerie van Financiën	9
2.4.2	Relatie rapportage en vragen van de Tweede Kamer	10
2.4.3	Inhoud rapportage en relatie met de gebruikte informatie	10
2.4.4	Hoor-en wederhoor	10
2.4.5	Vertrouwelijkheid van de rapportage	11
3	Verantwoording onderzoek	12
3.1	Verrichte werkzaamheden	12
3.2	Gehanteerde standaard	12
3.3	Verspreiding rapport	12
4	Ondertekening	13

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Minister van Financiën (in het vervolg van deze rapportage 'de Minister') heeft bij brief van 16 februari 2015¹ over de voorwaardelijke verkoop van de verzekeringsgroep REAAL de Tweede Kamer gewezen op een verwevenheid in een rekening-courantstructuur, het zogenoemde saldocompensatiestelsel binnen het financiële conglomeraat SNS REAAL dat sinds eind jaren '90 bestond.

In de Tweede Kamerbrief van 17 juni 2015² wordt een intern onderzoek – binnen het ministerie van Financiën - aangekondigd naar het saldocompensatiestelsel dat onder meer een antwoord moet geven op de volgende vragen:

1. Wat is de geschiedenis van het saldocompensatiestelsel? Hoe is deze constructie ontstaan? Waar, wanneer en waarom heeft de verpanding plaatsgevonden?
2. Hoe hebben betrokken partijen hun verantwoordelijkheid in dit dossier ingevuld?
3. Welke beleidslessen kunnen worden getrokken?

In deze brief is tevens aangekondigd dat de Auditdienst Rijk (ADR) een analyse zal maken van het proces van totstandkoming van het onderzoek dat binnen het ministerie van Financiën is uitgevoerd en dat deze analyse zal uitmonden in een rapport van bevindingen.

Het onderzoek is fasegewijs door verschillende partijen uitgevoerd. Zo is er eerst een intern feitenonderzoek door SNS REAAL uitgevoerd, gevolgd door een extern onderzoek door de afdeling Forensic Services van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. ('PwC') en een onderzoek door het Ministerie van Financiën zelf.

Het onderzoek door PwC had vanwege de complexiteit meer tijd nodig dan voorzien. Bovendien kostte het hoor- en wederhoor van de betrokken partijen meer tijd. De Minister heeft op 3 juni 2016³ een afschrift van de PwC-rapportage ontvangen.

De definitieve opdrachtbevestiging aan de ADR is op 18 mei 2017 vastgesteld en ondertekend door de opdrachtgever, drs. G.J. Salden, plv. Thesaurier-generaal en opdrachtnemer, P. Scholte RA, directeur Auditdienst Rijk⁴.

1.2 Doelstelling van de opdracht

Het onderzoek van de Auditdienst Rijk heeft ten doel het in kaart brengen van de totstandkoming van de rapportage van het ministerie van Financiën, het proces van informatie vergaring en informatie uitwisseling tussen de onderscheiden stakeholders over het saldocompensatiestelsel bij SNS REAAL. Tevens zal het onderzoek tot doel hebben aan te geven of deze rapportage voldoende helder en transparant is en is gebaseerd op de uitkomsten van eerder intern en extern onderzoek.

¹ Kamerstuk 33 532, nr. 39, d.d. 16 februari 2015

² Kamerstuk 33 532, nr. 44, d.d. 17 juni 2015

³ Brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, nr. 2016-0000058435, 13 juni 2016

⁴ 2017-000010059, 2017-0000100062, d.d. 18 mei 2017

1.3 Afbakening van het onderzoek

De Auditdienst Rijk onderzoekt alleen het proces van de totstandkoming van de rapportage van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer over de feiten rondom het saldocompensatiestelsel en hoe de onderscheiden personen of organisaties hun verantwoordelijkheid hebben ingevuld. Het onderzoek beperkt zich tot het interne proces binnen de directie Financiële Markten en richt zich op de wijze waarop het feitenrelaas is opgesteld aan de hand van de binnen de directie beschikbare documenten. De ADR doet geen uitspraak over de juistheid van de informatie en of de informatie in deze documenten volledigheid is. De ADR geeft door middel van een bevindingenrapportage inzicht in dit proces.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen en inzichten van de ADR over de totstandkoming van de rapportage saldocompensatiestelsel van het Ministerie van Financiën. In hoofdstuk 3 is de verantwoording van de ADR opgenomen. Hoofdstuk 4 betreft de ondertekening.

2 Inzichten en bevindingen ADR

Op 1 februari 2013 is SNS REAAL N.V. genationaliseerd. Vanaf die datum worden de aandelen van SNS REAAL N.V. gehouden door achtereenvolgens het ministerie van Financiën en NL Financial Investments ('NLFi'). Binnen SNS REAAL bestond reeds sinds eind jaren negentig een verwevenheid in de rekeningcourantverhoudingen, het zogeheten saldocompensatiestelsel⁵.

2.1 Achtergrond saldocompensatiestelsel bij SNS Reaal N.V.

REAAL N.V. had een schuld van circa EUR 700 miljoen bij SNS Bank. Dochter van REAAL N.V., SRLEV N.V., had daarentegen een positief rekening-courantbanksaldo bij SNS Bank van EUR 800 miljoen (stand vierde kwartaal 2013). In de saldering resulteerde dit in een netto positief saldo van REAAL bij SNS Bank. Echter, het positieve rekening-courantsaldo van SRLEV N.V. was verpand aan SNS Bank als zekerheid tegenover de vordering van SNS Bank op REAAL N.V. Door deze verpanding was de vordering van SRLEV N.V. op SNS Bank bij SRLEV N.V. beklemd, waardoor deze vordering in mindering gebracht had moeten worden op de gerapporteerde solvabiliteit. Dit was niet bekend op het moment van de nationalisatie. Op 14 februari 2015 is een overeenkomst gesloten met Anbang Group Holdings Co Limited ('Anbang') inzake de voorwaardelijke verkoop van REAAL. De verwevenheid is eind 2013 opgeheven door kapitaal binnen de groep te verschuiven.

Op 16 februari 2015 heeft de minister van Financiën aan de Tweede Kamer in een brief over de verkoop van REAAL aan Anbang, (de consequenties van) de structuur toegelicht alsmede een onderzoek door de Auditdienst Rijk aangekondigd.

2.2 Context onderzoek naar het saldocompensatiestelsel door het Ministerie van Financiën

In de brief van 17 juni 2015 informeert de Minister de TK over de voortgang van het onderzoek en zet hij uiteen dat het onderzoek fasegewijs en door verschillende partijen wordt uitgevoerd:

- Een intern feitenonderzoek door SNS Reaal;
- Een extern onderzoek door de afdeling Forensic Services van PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. ('PwC');
- Een intern onderzoek door het ministerie van Financiën (intern).

In dit interne onderzoek zal onder meer een antwoord worden gegeven op de vragen:

1. Wat is de geschiedenis van het saldocompensatiestelsel? Hoe is deze constructie ontstaan? Waar, wanneer en waarom heeft de verpanding plaatsgevonden?
2. Hoe hebben betrokken partijen hun verantwoordelijkheid in dit dossier ingevuld?
3. Welke beleidslessen kunnen worden getrokken?

De resultaten van vorengenoemde interne onderzoek zijn door het Ministerie van Financiën opgenomen in de 'rapportage saldocompensatiestelsel' en - met de beslislus van 8 maart 2017 van de Directie FM aan de Minister - door de Minister vastgesteld⁶.

⁵ Kamerstuk 33 532, nr. 39

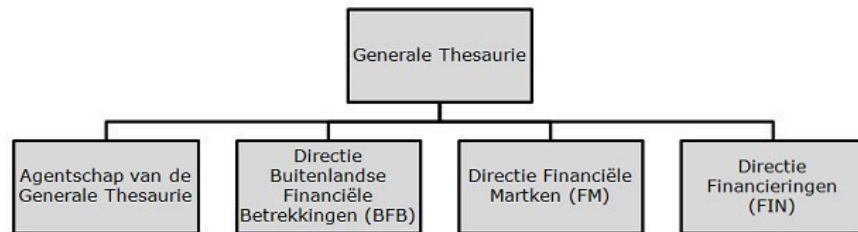
⁶ Kenmerk 2017-0000050056

De ADR is gevraagd een analyse respectievelijk een onderzoek uit te voeren naar de totstandkoming van deze rapportage. De resultaten van dit ADR-onderzoek zijn in het vervolg van dit rapport uiteengezet.

2.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek naar het saldocompensatiestelsel SNS Reaal door het Ministerie van Financiën

2.3.1 Actoren betrokken bij de totstandkoming van de rapportage

De Generale Thesaurie (GT) is onderdeel van het ministerie van Financiën en is verantwoordelijk voor goede financiële relaties met het buitenland, een goede werking van de financiële markten, het beheer van de staatsleningen en het beheer van deelnemingen in bedrijven. De GT bestaat uit de volgende directies:



De directie Financiële Markten (FM) heeft dit interne onderzoek uitgevoerd. De directie FM geeft vorm aan de wet- en regelgeving die de basis vormt voor het toezicht op de financiële markten en deze bestaat uit de volgende afdelingen:



Er hielden zich in totaal vier medewerkers bezig met dit onderzoek.

1. De opsteller van het rapport werkzaam bij de afdeling Financiële stabiliteit, van de directie FM was tijdens de gehele onderzoeksperiode (aanpak, uitvoering, rapportage) betrokken bij het onderzoek. Het beheer en verkoop van SNS Reaal was belegd bij de directie Financieringen.
2. Een medewerker ook van de afdeling FS. Deze was vooral in het begin van de onderzoeksperiode betrokken.
3. De leidinggevende: deze was in de periode 2012/2013 betrokken bij de nationalisatie van SNS Reaal. Op moment dat de ontdekking van deze problematiek zich in volle omvang afspeelde (derde kwartaal 2013) was betrokkene buiten het Ministerie werkzaam. Bij terugkomst – na de zomerperiode van 2014 - is hij opnieuw bij de directie Financiële Markten gaan werken. Thans is hij werkzaam bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen.
4. De directeur FM heeft gedurende de gehele periode deze positie bekleed en het proces bewaakt.

2.3.2 Onderzoeks aanpak van het Ministerie van Financiën

- Door het ministerie is een (concept) plan van aanpak (versie 1.0 d.d. 3 juni 2015) opgesteld.
- Het plan gaat in op de achtergrond van de problematiek, de opzet van het onderzoekstraject, de te beantwoorden onderzoeksvragen, de actoren betrokken bij het onderzoek (zowel intern als extern), de te gebruiken informatie en de planning.
- In de TK brief van 17 juni 2015 is de aanpak van het onderzoek uit het plan van aanpak opgenomen:

'Het onderzoek wordt fasegewijs en door verschillende partijen uitgevoerd. Onder verantwoordelijkheid van de Raad van Bestuur van SNS REAAL is inmiddels een intern onderzoek naar het saldocompensatiestelsel afgerond. Dit onderzoek ziet met name op de totstandkoming van het saldocompensatiestelsel en de rol van betrokken partijen. Onder verantwoordelijkheid van de Raad van Commissarissen van SNS REAAL wordt door een forensisch accountant van accountantsorganisatie PwC een extern onderzoek uitgevoerd. Het zoeken naar een deskundige en onafhankelijke partij voor dat externe onderzoek heeft enige tijd geduurd. Dit onderzoek zal naar verwachting kort na de zomer worden afgerond. De uitkomsten van beide onderzoeken zullen met mij worden gedeeld. Binnen mijn ministerie is gestart met de uitvoering van een intern onderzoek naar het saldocompensatiestelsel. In dit onderzoek zal onder meer een antwoord worden gegeven op de vragen: i. Wat de geschiedenis is van het saldocompensatiestelsel? Hoe is deze constructie ontstaan? Waar, wanneer en waarom heeft de verpanding plaatsgevonden? ii. Hoe hebben betrokken partijen hun verantwoordelijkheid in dit dossier ingevuld? iii. Welke beleidslessen kunnen worden getrokken? Dit onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de reeds binnen mijn ministerie beschikbare informatie, alsmede te zijner tijd op basis van de uitkomsten van de interne onderzoek van SNS REAAL en het externe onderzoek van PwC. De Auditdienst Rijk zal een analyse maken van het proces van totstandkoming van het onderzoek dat binnen mijn ministerie wordt uitgevoerd. Deze analyse zal uitmonden in een rapport van bevindingen. Dit draagt ertoe bij dat het onderzoek een objectieve weergave van de feiten bevat en dat de conclusies worden gedragen door het feitenmateriaal'.

- De te gebruiken voornaamste informatie is volgens het (concept) plan van aanpak: het interne onderzoek van SNS Reaal, een extern onderzoek, rapportage DNB, beantwoording accountant KPMG en openbare informatie (jaarrekeningen etc).
- De planning uit het (concept) plan van aanpak start in mei 2015, loopt tot en met eerste kwartaal 2016 en eindigt met het afronden van de rapportage van het ministerie en de aanbidding daarvan aan de TK.

2.3.3 Uitvoering van het onderzoek door het Ministerie

De onderzoekers van het ministerie hebben informatie verzameld en deze geanalyseerd:

1. Rapport PwC met de bijbehorende wederhoorreacties
2. Intern onderzoek SNS Reaal
3. Het dossier van het ministerie betreffende de nationalisatie van SNS REAAL
4. Reacties SRH⁷, DNB, PwC en KPMG op conceptrapportage financiën
5. Brief met een reactie van DNB op vragen van de Minister van d.d. 20 februari 2015
6. Eigen bij het ministerie beschikbare informatie over de saldocompensatie regeling, onderdeel van informatie m.b.t. het beheer van SNS Reaal (dossier van een andere afdeling van de GT, de directie Financieringen).

De onder 1 tot en met 6 genoemde documenten en informatie hebben wij aangetroffen in het dossier van de afdeling FS.

⁷ Gewijzigde benaming van de vennootschap SRLEV, dochter van REAAL NV (zie ook 2.1)

Rapport van PwC

- Het rapport van PwC is de voornaamste bron van de rapportage van Financiën.
- De rapportage van PwC is volgens betrokken onderzoekers van Financiën, inhoudelijk voldoende om invulling te geven aan het onderzoek naar het saldocompensatiestelsel binnen SNS Reaal zoals toegezegd aan de Tweede Kamer. Financiën bezat naar eigen zeggen niet de capaciteit om het werk dat PwC heeft uitgevoerd zelf uit te voeren. Financiën vertrouwde daarbij op de ervaring en deskundigheid van PwC.
- De opdracht aan PwC is gegeven door de Raad van Commissarissen van SNS Reaal; de betrokkenen van het Ministerie van Financiën hebben volgens eigen zeggen hier input op gegeven. PwC heeft voor haar onderzoek toegang gehad tot het FS-dossier. Zowel PwC als de medewerkers van het ministerie geven aan tijdens het onderzoek van PwC regelmatig met elkaar te hebben gesproken over de voortgang. Het ministerie heeft ook een reactie kunnen geven op het conceptrapport van PwC.
- PwC heeft hoor- en wederhoor gepleegd bij alle bij het onderzoek betrokken partijen.

Overige documenten en informatie gebruikt door het ministerie

- Het interne rapport van Reaal 'Historie saldocompensatiestelsel' van 6 juni 2014 is volgens eigen zeggen door de onderzoekers van Financiën bestudeerd en is eveneens gebruikt als achtergrond informatie.
- DNB heeft in reactie op een informatieverzoek van Financiën een brief opgesteld (d.d. 20-02-2015) waarin wordt ingegaan op een aantal ontwikkelingen bij SNS REAAL, waaronder ook het saldocompensatiestelsel. Ook dit document is volgens de betrokken medewerkers bestudeerd en is eveneens als achtergrond informatie gebruikt voor de rapportage.
- Ten aanzien van de organisatie van het onderzoek. Het wat, wanneer, waarom over het procesverloop van het Financiënonderzoek is niet structureel vastgelegd. Werkoverleggen zijn tussen de twee betrokken medewerkers niet belegd; er is veelal informeel met elkaar gesproken. Daarnaast hebben er overleggen plaatsgevonden met de leidinggevende en de directeur FM.
- Het proces van totstandkoming van de rapportage is uit de 'emailchain' en hardcopystukken globaal te herleiden. Wij hebben het emailverkeer niet nader bekeken.
- In de onderliggende hardcopydossiers zijn diverse documenten opgenomen, niet alleen ter onderbouwing van de rapportage van het Ministerie van Financiën over de saldocompensatieregeling, maar ook over de hele casus SNS Reaal.

2.4 Rapportage van de resultaten van het onderzoek naar het saldocompensatiestelsel SNS Reaal door het Ministerie van Financiën

2.4.1 Structuur rapportage ministerie van Financiën

Het rapport van het ministerie, hierna genoemd het rapport, is als volgt opgebouwd:

1. Beschrijving van het saldocompensatiestelsel en de door betrokkenen gekozen oplossingen
2. Bevindingen uit het rapport van PwC
3. Optreden van het ministerie van Financiën
4. Concluderende opmerkingen (appreciatie Ministerie)

2.4.2 *Relatie rapportage en vragen van de Tweede Kamer*⁸

De rapportage van Financiën volgt in grote lijnen de opzet van de Kamerbrief:

1. Waar de Kamerbrief rept over geschiedenis en het wat, hoe en waarom van het stelsel (i) heeft de rapportage van Financiën het over de feiten (2);
2. waar de Kamerbrief het heeft over betrokkenheid van partijen en invulling van hun verantwoordelijkheid in dit dossier ingevuld (ii), heeft de rapportage van Financiën het over beschouwingen van PwC (3) en
3. waar de Kamerbrief het heeft over welke beleidslessen kunnen worden getrokken (iii) heeft de rapportage van Financiën het over concluderende opmerkingen (5).

2.4.3 *Inhoud rapportage en relatie met de gebruikte informatie*

In hoofdstuk 2 'de feiten' gaat Financiën in op de achtergrond van het ontstaan van het saldocompensatiestelsel, de ontdekking en oplossing. De informatie is soms 1 op 1 overgenomen uit het rapport van PwC en soms betreft dit een samenvatting met eigen bewoordingen.

Onder het kopje 'de ontdekking en oplossing' is informatie opgenomen die wij:

- Voor een groot deel hebben kunnen herleiden tot de onderliggende informatie zoals het rapport van PwC.
- Deels is sprake van eigen bewoordingen en vinden we de tekst niet letterlijk terug in de gebruikte documentatie.
- Niet alle informatie uit het rapport van PwC is opgenomen.

Een afwegingskader waaruit zou kunnen blijken wat de overwegingen zijn geweest om teksten letterlijk over te nemen of een samenvatting in eigen bewoordingen zat niet in het onderzoeksdossier. Ook zijn er geen verwijzingen naar de vindplaats van deze informatie in het rapport opgenomen.

Hoofdstuk 3 begint met een opsomming van beschouwingen uit het rapport van PwC, die onder het subkopje 'beschouwingen over SNS Reaal' nogmaals worden opgesomd.

In hoofdstuk 4 schrijft Financiën over haar eigen rol.

De door Financiën toegevoegde appreciaties of concluderende opmerkingen in hoofdstuk 5 zijn in onderling overleg en als iteratief proces tussen de directeur FM, de hoofdonderzoeker/opsteller van het rapport en de direct leidinggevende tot stand gekomen, aldus de betrokken medewerkers.

Bronverwijzingen zijn soms opgenomen maar niet altijd.

2.4.4 *Hoor-en wederhoor*

Een conceptrapportage saldocompensatiestelsel is door Financiën voor hoor – en wederhoor voorgelegd aan DNB, SNS en PwC. Deze partijen zijn zo in de gelegenheid gesteld om op de rapportage te reageren. Financiën heeft niet alle opmerkingen van partijen overgenomen. Financiën heeft er voor gekozen om niet over alle suggesties van partijen een dialoog aan te gaan.

⁸ Zie paragraaf 2.2 d.d. 17 juni 2015

2.4.5

Vertrouwelijkheid van de rapportage

Hoe het Ministerie van Financiën met het PwC-rapport richting Tweede Kamer omgaat kan, zoals nu in de rapportage geformuleerd (voetnoot 8)⁹, anders worden geïnterpreteerd dan bedoeld. Het Ministerie heeft met PwC en SRH (opdrachtgever van PwC) afgesproken dat het PwC-rapport vertrouwelijk voor de Tweede Kamer ter inzage wordt neergelegd en *niet* als openbare bijlage wordt mee gezonden met het Financiënrapport. Alle geïnterviewde medewerkers hebben deze afspraak opnieuw bevestigd in de gesprekken die zij met de ADR voor dit onderzoek hebben gevoerd.

⁹ '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'.

3 Verantwoording onderzoek

3.1 Verrichte werkzaamheden

De analyse, aanvulling en waardering door het Ministerie van Financiën op het PwC-onderzoek vormde de kern van het ADR onderzoek. Het PwC-onderzoek was namelijk de belangrijkste bron voor het onderzoek en de rapportage saldocompensatiestelsel van het Ministerie van Financiën.

De ADR-onderzoekers hebben interviews gehouden met de hoofdonderzoeker/opsteller van het Financiënrapport, zijn direct leidinggevende en de bij het onderzoek betrokken directeur (tevens opdrachtgever van dit ADR onderzoek) van het Ministerie van Financiën. De ADR heeft ook de onderzoekers van PwC geïnterviewd. Voorts zijn het onderzoeksdossier en rapportage van het Ministerie van Financiën en de rapportage van het PwC-onderzoek bestudeerd.

De verzamelde informatie is vervolgens in elkaar opeenvolgende stappen (of onderzoeksfasen) door de onderzoekers gerelateerd aan de doelstelling van het ADR onderzoek. Daarbuiten is door de ADR geen referentie- of normenkader gehanteerd.

3.2 Gehanteerde standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance opdracht is uitgevoerd.

3.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, de plv. Thesaurier-Generaal en directeur van de directie Financiële Markten, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever(s) met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de Ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende Ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De Minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

4 Ondertekening

Den Haag, 11 september 2017



Auditmanager
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00