

Controleprotocol financiële verantwoording De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten

Bijlage 2 behorend bij het visiedocument *Toezicht op afstand*

1. Inleiding

De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn de toezichthouders (DNB is ook resolutie- en DGS-autoriteit) op de Nederlandse financiële markten. Zij zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en daarmee onafhankelijk in de uitvoering van de zbo-taken waaronder het financieel toezicht: zij zijn niet ondergeschikt aan de minister van Financiën en oordelen zelfstandig over individuele gevallen (denk aan vergunningen en handhavingsbesluiten).¹

De verantwoordelijkheid van de minister ziet op het functioneren van het toezichtstelsel als geheel. Dat betreft de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van DNB en de AFM als zbo's.² Zoals nader uiteengezet in de visie *Toezicht op afstand* heeft de minister in het kader van die verantwoordelijkheid diverse bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om de jaarrekening c.q. verantwoording³ van de zbo's (al dan niet) goed te keuren.⁴ Hierbij spelen de bevindingen van de externe accountant⁵ van DNB en de AFM een belangrijke rol.

Kaderwet zbo's en Wet bekostiging financieel toezicht 2019

DNB en de AFM vallen als zbo's sinds 1 januari 2013 via artikel 1:30 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) onder de werking van de Kaderwet zbo's. Een aantal bepalingen van deze wet is buiten toepassing verklaard⁶, omdat die zijn geregeld in de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) of in de Wft, dan wel omdat de onafhankelijkheid van de toezichthouders de toepasselijkheid van bepaalde bepalingen uit de Kaderwet zbo's onwenselijk maakt⁷.

De Wbft 2019 stelt bijzondere eisen aan de jaarrekening of verantwoording van de zbo's en regelt de wijze waarop hun toezicht wordt bekostigd. Met ingang van 1 januari 2015 is de bijdrage van de overheid aan het financieel toezicht afgeschaft.⁸ De toezichthouders brengen de kosten van het toezicht jaarlijks volledig in rekening bij de onder toezicht staande partijen. Alleen de kosten voor het financieel toezicht en het depositogarantiestelsel op Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden, voor zover de marktbijsdrage niet toereikend is, vergoed door de overheid.

¹ De minister van SZW is verantwoordelijk voor het toezicht (door DNB en de AFM) op de pensioensector. Beide ministers beoordelen de hen regerende onderdelen van de verantwoording c.q. jaarrekening zelfstandig maar in onderling overleg. Voor dit overleg zijn de ministers een protocol overeengekomen (bijlage 3 bij de toezichtvisie).

² De ministeriële verantwoordelijkheid heeft betrekking op de taken die DNB en de AFM uitvoeren als zbo. Op die taken is de Kaderwet zbo's in beginsel van toepassing (art. 1:30 Wft). Deze wet is niet van toepassing op de taken waarmee DNB belast is als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) ter uitvoering van het EU-Werkingsverdrag (art. 3 Bankwet 1998) (als centrale bank is DNB volledig onafhankelijk van de Staat), haar nationale taak m.b.t. het verzamelen van statistische gegevens en vervaardigen van statistieken (art. 4, eerste lid, onderdeel b Bankwet 1998), haar nationale taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer (art. 4, eerste lid, onderdeel d Bankwet 1998) en ook niet op haar taak tot bevordering van de goede werking van het betalingsverkeer in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (art. 4 Wet geldstelsel BES). Tenzij anders aangegeven heeft dit document enkel betrekking op de taken die DNB uitvoert als zbo, inclusief de resolutie- en afwikkelingstaak die DNB heeft.

³ In het geval van de AFM wordt gesproken over de jaarrekening; in het geval van DNB wordt gesproken over de verantwoording, wat verband houdt met het feit dat DNB een N.V. is die naast haar monetaire taken als centrale bank ook wettelijke taken heeft als zbo en derhalve naast een jaarrekening voor de gehele N.V. ook een verantwoording dient op te stellen. Zie art. 7, eerste lid, Wbft 2019 en hoofdstuk 5 van het *Toezichtarrangement DNB en de AFM*.

⁴ Art. 34 Kaderwet zbo's en art. 9 Wbft 2019.

⁵ Bij de AFM wordt de externe accountant, i.v.m. de bijzondere procedure voor de aanwijzing van de accountant, ook wel aangeduid als de certificerende accountant.

⁶ Het gaat hier om art. 21, 22, 28, eerste lid, en 33 Kaderwet zbo's. I.v.m. het feit dat DNB daarnaast monetaire taken heeft als de centrale bank van Nederland en in die hoedanigheid volledig onafhankelijk is van de Staat, zijn t.a.v. DNB ook art. 32 en 34 buiten toepassing verklaard.

⁷ Dit is o.a. het geval bij de in art. 20 Kaderwet zbo's opgenomen bevoegdheid van een minister om besluiten van een zbo te vernietigen. Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 25268, nr. 56, p. 2-5, *Kamerstukken II* 2010/11, 32782, nr. 3, p. 8-9 en *Kamerstukken II* 2011/12, 33236, nr. 3, p. 9.

Uit de Wbft 2019 en de daarop gebaseerde regelgeving volgt hoe de toezichthouders de kosten van het financieel toezicht doorbelasten aan de onder toezicht staande partijen. In verband daarmee stelt de Wbft 2019 bepaalde eisen aan de wijze waarop de jaarrekening c.q. verantwoording van de zbo's eruitziet.

Doelstelling en toepassing

De Kaderwet zbo's biedt op hoofdlijnen een kader voor het accountantsonderzoek.⁹ Dit controleprotocol heeft als doel nadere aanwijzingen te geven aan de accountant over de reikwijdte van de controle, de daarvoor geldende normstellingen en de te hanteren materialiteit. Het doel van dit controleprotocol is niet om de aanpak van het door de externe accountant uit te voeren onderzoek voor te schrijven, maar om de kaders te geven waarbinnen dat onderzoek dient plaats te vinden. Dit controleprotocol gaat bovendien in op de controle op de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen door DNB respectievelijk de AFM.

Onderhavig protocol wordt in ieder geval toegepast op de controle van de jaarrekening c.q. verantwoording over het boekjaar 2025 en de daaropvolgende boekjaren.

Dossiervorming

Bij de planning en uitvoering van zijn werkzaamheden documenteert de externe accountant van DNB respectievelijk de AFM conform de geldende controlestandaarden.

De minister van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹⁰ zijn bevoegd inzage te vorderen in de controledossiers van de externe accountant van DNB respectievelijk de AFM om te bepalen of zij kunnen steunen op de door de accountant uitgevoerde controle, waarbij geldt dat de accountant zich niet kan beroepen op een bij of krachtens de wet op hem rustende geheimhoudingsverplichting.¹¹ De ministers kunnen in dit kader de Auditdienst Rijk (ADR) vragen een review uit te voeren om een verantwoord oordeel te vormen over de grondslagen, uitvoering en resultaten van de accountantscontrole. In hoofdstuk 5.2 van het *Toezichtarrangement DNB en de AFM* (hierna: toezichtarrangement) wordt nader ingegaan op de review door de Auditdienst Rijk (ADR) van de werkzaamheden van de externe accountant.

Aanwijzing externe accountant

Uit de Kaderwet zbo's en de Wbft 2019 volgt dat het zbo zijn jaarrekening of verantwoording moet laten controleren door een accountant.¹² Hiertoe dient het zbo een externe accountant te benoemen en op te dragen de door het bestuur opgemaakte jaarrekening of de door de directie opgemaakte verantwoording te controleren. Deze bevoegdheid komt toe aan de raad van toezicht van de AFM¹³ c.q. (met inachtneming van artikel 27, eerste lid, van de statuten van het Europees stelsel van centrale banken) de algemene vergadering van aandeelhouders van DNB.¹⁴

De te volgen procedure bij de aanstelling van een externe accountant is een op zichzelf staand proces dat buiten de reikwijdte van dit controleprotocol valt. Wel is het goed om op deze plek te wijzen op artikel 7, tweede lid, Wbft 2019. Hierin is namelijk een bijzondere regeling neergelegd voor de benoeming van de externe accountant van de AFM. Omdat de AFM toezicht houdt op accountantsorganisaties, dient voorkomen te worden dat sprake is van belangenverstrengeling.¹⁵ De AFM dient daarom een registeraccountant of accountant-administratieconsulent aan te wijzen ten aanzien van wie in het accountantsregister de aantekening is opgenomen dat zijn opleiding

⁹ Zie art. 35, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's).

¹⁰ Laatstgenoemde is verantwoordelijk voor het toezicht door DNB en de AFM op de pensioensector.

¹¹ Zie art. 6.3 Comptabiliteitswet 2016 en *Kamerstukken II* 2015/16, 34 426, nr. 3, p. 124 e.v. Zie tevens art. 35, tweede lid, Kaderwet zbo's waarin het zbo wordt opgedragen om bij de aanwijzing van een accountant te bedingen dat de minister(s) desgevraagd inzicht wordt geboden in de controlewerkzaamheden van de accountant.

¹² Art. 35, tweede tot en met vierde lid,, Kaderwet zbo's jo. art. 7 Wbft 2019.

¹³ Art. 11.3 Statuten AFM.

¹⁴ Art. 20 Statuten DNB. De externe accountant van DNB die de jaarrekening van de N.V. controleert, neemt in zijn onderzoek ook de controle van de verantwoording mee.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2017/18, 34870, nr. 3, p. 18.

voldoet aan de eindtermen voor het uitvoeren van wettelijke controles¹⁶, die niet werkzaam is bij of verbonden is aan een accountantsorganisatie, zodat voorkomen wordt dat de jaarrekening wordt gecontroleerd door een onder toezicht staande externe accountant.¹⁷

In de praktijk wordt, gelet op het voorgaande, de ADR aangewezen als de externe accountant van de AFM; deze valt niet onder het toezicht van de AFM. Om de onafhankelijkheid van de ADR als externe accountant van de AFM te waarborgen, is de accountantscontrole belegd bij een onderdeel van de ADR dat geen verantwoordelijkheid heeft voor de accountantscontrole binnen het beleidsterrein van de beleidsverantwoordelijke directie (i.e. directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën).

2. Onderzoeksaanpak

De accountant onderzoekt of de voorgeschreven informatie (zie ook het referentiekader hieronder) getrouw en in overeenstemming met relevante verslaggevingsregels in de jaarrekening van de AFM c.q. de verantwoording van DNB is opgenomen, en of er inconsistenties van materieel belang bestaan tussen deze informatie en informatie die in het jaarverslag van de AFM c.q. het overige deel van de verantwoording van DNB¹⁸ is opgenomen, alsmede tussen de in het jaarverslag opgenomen informatie en de kennis die de accountant vanuit zijn controle van de jaarrekening c.q. de verantwoording of anderszins heeft opgedaan. Hij onderzoekt de getrouwheid van de jaarrekening dan wel verantwoording alsmede (de verantwoording over) de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen door het zbo.

Zoals hierboven aangegeven beoogt dit controleprotocol niet de onderzoeksaanpak van de accountant voor te schrijven. De accountant stelt ten behoeve van zijn onderzoek een controleplan en werkprogramma's op waarin hij de aanpak van zijn onderzoek vastlegt. Hij sluit bij zijn onderzoek aan bij de regels die gelden voor de accountantscontrole en hij verricht zijn onderzoekswerkzaamheden in overeenstemming met de geldende beroepsvoorschriften van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en geldende controlestandaarden.

Controleobject

Het object van de accountantscontrole is de jaarrekening van de AFM c.q. de verantwoording van DNB, waarin begrepen (de verantwoording over) de rechtmatige inning en besteding van de middelen door DNB c.q. de AFM.

Referentiekader

Het referentiekader voor de accountantscontrole ligt allereerst vast in hetgeen bepaald is bij of krachtens de onderstaande wetten:

Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft 2019) en de daarop gebaseerde regelgeving
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's)
Titel 9 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek
Hoofdstuk 1.2 van de Wet op het financieel toezicht (Wft)
Wet normering topinkomens (WNT)¹⁹
Bankwet 1998²⁰
Wet financiële markten BES en de daarop gebaseerde regelgeving

¹⁶ Het gaat hier om wettelijke controles als bedoeld in art. 1, eerste lid, onderdeel p Wet toezicht accountantsorganisaties.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33057, nr. 3, p. 13.

¹⁸ In het geval van DNB dient op grond van art. 10, eerste lid, Wbft 2019 het jaarverslag onderdeel uit te maken van de verantwoording.

¹⁹ Ten aanzien van DNB geldt dat de naleving van het bij of krachtens de WNT bepaalde reeds wordt meegenomen in het accountantsonderzoek voor de jaarrekening van de gehele N.V..

²⁰ Dit geldt enkel t.a.v. DNB en enkel voor zover relevant in het licht van de verantwoording.

Daarnaast bestaat het referentiekader uit het toezichtarrangement, dit controleprotocol, de Nederlandse *Corporate Governance Code*, voor zover het zbo heeft verklaard deze code vrijwillig na te leven, het op grond van artikel 4 Wbft 2019 vastgestelde kostenkader²¹, alsmede interne regelingen van het betreffende zbo.

Betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid wordt hier bedoeld de mate van zekerheid waarmee de accountant zijn onderzoek dient uit te voeren. De controleverklaring verschaft een redelijke mate van zekerheid dat de betreffende jaarrekening dan wel verantwoording geen onjuistheden van materieel belang bevat. Indien dit begrip ten behoeve van het gebruik van statistische technieken moet worden gekwantificeerd, dient een betrouwbaarheid van 95% te worden gehanteerd.

Materialiteit

Materialiteit ziet op de vereiste nauwkeurigheid die de accountant in zijn werk dient te hanteren; hieruit volgt wat het effect is van door de accountant geconstateerde afwijkingen (fouten of onzekerheden) op zijn oordeel.

De accountant hanteert voor de bepaling van de materialiteit en zijn oordeelsvorming de volgende uitgangspunten²²:

	Goedkeurende verklaring	Verklaring met beperking	Verklaring van oordeelonthouding / Afkeurende verklaring
Onzekerheden in controle & Fouten in verantwoording	≤2%	>2% - ≤4%	>4%

Deze normen worden gebruikt voor het afgeven van de verklaring omtrent de getrouwheid van de verantwoording van DNB respectievelijk de jaarrekening van de AFM. Als omvangbasis geldt hierbij het totaal van de lasten, tenzij de accountant een andere omvangbasis meer passend acht.

Ten aanzien van de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen door het zbo geldt dat het bestuur c.q. de directie van het zbo ofwel zelf een verantwoording opstelt over de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen welke verantwoording in het jaarverslag wordt opgenomen dan wel – indien dit niet het geval is – de accountant daarover rapporteert in zijn controleverklaring (het laatste wordt ook wel *direct reporting* genoemd).

Indien voor de eerste optie wordt gekozen, dient het bestuur c.q. de directie van het zbo een rapporteringstolerantie van 2% voor fouten en onzekerheden gezamenlijk (bij elkaar opgeteld) te hanteren. Als omvangbasis geldt daarbij het totaal van de lasten. De accountant stelt vervolgens vast of in de rechtmatigheidsverantwoording van het zbo over de inning en besteding van de middelen het bedrag en de aard van de fouten en onzekerheden getrouw zijn vermeld, indien dit bedrag de rapporteringstoleranties overschrijdt. Bij deze controle geldt geen kwantitatieve materialiteit; een onvermeld gebleven bedrag aan fouten of onzekerheden boven de rapporteringstolerantie is ongeacht dat bedrag materieel.

Indien het zbo geen rechtmatigheidsverantwoording over de inning en besteding van middelen in zijn jaarverslag dan wel verantwoording opneemt, geeft de accountant in zijn controleverklaring een oordeel over de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen (*direct reporting*). De

²¹ Zie par. 5.1 toezichtarrangement. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 33957, nr. 24 voor het kostenkader m.b.t. de jaren 2017-2020.

²² Bij de bepaling van deze toleranties wordt uitgegaan van de realisatiecijfers zoals opgenomen in het jaarrekening c.q. de verantwoording.

in hiervoor opgenomen tabel genoemde materialiteitsgrenzen gelden dan afzonderlijk voor het oordeel over de getrouwheid en het oordeel over de rechtmatigheid. Getrouwheids- en rechtmatigheidsbevindingen worden niet bij elkaar opgeteld; de accountant geeft daarover in zijn controleverklaring twee afzonderlijke oordelen.

3. Accountantsproducten

Voor een minister geldt dat hij blijvend aandacht dient te schenken aan de rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen binnen zijn portefeuille, ongeacht of deze middelen rechtstreeks of middellijk (door een zbo) over zijn begroting(shoofdstuk) lopen dan wel krachtens onder zijn verantwoordelijkheid tot stand gekomen regelgeving in de vorm van een tarief door justitiabelen worden opgebracht. Hierbij moet hij kunnen steunen op de informatie die door het zbo wordt verstrekt.²³

In dit kader speelt de externe accountant van het zbo een belangrijke rol. Het zbo geeft de externe accountant de opdracht tot het instellen van onderzoeken. De accountant geeft de uitkomst van deze onderzoeken weer in een controleverklaring bij de jaarrekening c.q. verantwoording van het zbo waarin ook een oordeel wordt gegeven over (de verantwoording over) de rechtmatige inning en besteding van middelen door het zbo.

De accountant richt zijn verklaring en verslag van bevindingen in met inachtneming van de van toepassing zijnde gedrags- en beroepsregels van de NBA.

a. Controleverklaring

De accountant gaat bij zijn controle uit van hetgeen gebruikelijk is bij de controle van een jaarrekening en voert zijn werkzaamheden uit in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en beroepsvoorschriften van de NBA. De jaarrekening c.q. verantwoording dient in overeenstemming te zijn met relevante verslaggevingsregels (zie ook het eerder vermelde referentiekader).

b. Rechtmatige inning en besteding van middelen

De zbo's dienen hun middelen rechtmatig te innen en besteden. Dit houdt in dat het financieel beheer van de zbo's in overeenstemming dient te worden gevoerd met wettelijke regelingen, met door de minister gestelde specifieke voorwaarden en met contractuele afspraken met derden. Ook impliceert een rechtmatig financieel beheer dat het beheer ordelijk en controleerbaar dient te zijn.²⁴

Het bestuur c.q. de directie van het zbo legt in de jaarstukken ofwel zelf verantwoording af over de rechtmatigheid van de inning en besteding van middelen zodat de accountant vervolgens in zijn controleverklaring mede een oordeel geeft over de getrouwheid van die verantwoording (*assertion based reporting*), ofwel de accountant oordeelt of de inning en besteding van middelen rechtmatig is (*direct reporting*). De accountant stelt in ieder geval vast of:

1. de inning en besteding van middelen in overeenstemming is met het in dit controleprotocol bedoelde referentiekader;
2. de inning en besteding van middelen op deugdelijke, controleerbare en ordelijke wijze in de financiële administratie zijn verwerkt en gerubriceerd;
3. het zbo voor de behandeling van de inning van middelen een adequate interne functiescheiding hanteert;

²³ Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 3, p. 32.

²⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 3, p. 32. Zie ook Kamerstukken II 2000/01, 27426, nr. 5, p. 108.

4. het zbo voor de behandeling (verbruiken, autoriseren, registreren en betalen) van de besteding van middelen een adequate interne functiescheiding hanteert;
5. de besteding van middelen is gebaseerd op deugdelijke bewijsstukken waaruit de feitelijke levering van de (tegen)prestatie blijkt;
6. de besteding van middelen is gedaan tot het juiste bedrag, op het juiste tijdstip, aan de juiste ontvanger en door de daartoe bevoegde persoon is gedaan;
7. de besteding van middelen in overeenstemming zijn met van toepassing zijnde (Europese en nationale) aanbestedingsregels;
8. de op grond van artikel 7, derde lid, van de Wbft aan de Staat af te dragen opbrengsten uit bestuurlijke boetes en dwangsommen op deugdelijke, controleerbare en ordelijke wijze en in overeenstemming met het in dit controleprotocol bedoelde referentiekader zijn vastgesteld en verwerkt;
9. de bezoldiging van topfunctionarissen²⁵ van de AFM alsook de verantwoording en toelichting daarover voldoen aan het in dit controleprotocol bedoelde referentiekader, in het bijzonder aan het bij of krachtens de WNT bepaalde;²⁶
10. de bezoldiging van degenen die in dienstbetrekking²⁷ van de AFM zijn en van wie de bezoldiging de maximale bezoldiging²⁸ te boven is gegaan, alsook de verantwoording en toelichting daarover voldoen aan het in dit controleprotocol bedoelde referentiekader, in het bijzonder aan het bij of krachtens de WNT bepaalde.²⁹

Bijzondere informatie n.a.v. moties

Naar aanleiding van de motie van het lid De Nerée tot Babberich c.s.³⁰ en de motie van het lid Bibi de Vries c.s.³¹ wordt in het departementaal jaarverslag van het ministerie van Financiën bepaalde informatie over de DNB en AFM opgenomen. Het betreft hierbij overzichten van deze gegevens:

1. de kosten van de toezichthouders en de resolutie- en DGS-autoriteit (oftewel DNB als zbo);
2. het aantal formatieplaatsen, zo mogelijk per beleidsdoel en toezichttaak;
3. de kosten die doorberekend worden aan de onder toezichtgestelden;
4. de beleidsdoelen, de zbo-taak en de geleverde prestaties door het betreffende zbo.

Deze informatie dient uiteraard op een deugdelijke wijze tot stand te zijn gekomen. Daarbij zijn de ADR en de Algemene Rekenkamer voor hun controles aangewezen op goed verifieerbare bronnen. Voor zover deze bronnen niet binnen het ministerie beschikbaar zijn, dient teruggevallen te worden op de bevindingen van een accountant. Om die reden is met de zbo's afgesproken dat zij deze informatie opnemen in de jaarrekening c.q. verantwoording. Bijgevolg dient de externe accountant te na te gaan of deze gegevens in de jaarrekening c.q. verantwoording zijn opgenomen en of deze op deugdelijke, controleerbare en ordelijke wijze tot stand zijn gekomen.

²⁵ Als bedoeld in de WNT.

²⁶ Ten aanzien van DNB geldt dat de naleving van het bij of krachtens de WNT bepaalde reeds wordt meegenomen in het accountantsonderzoek voor de jaarrekening van de gehele N.V.

²⁷ Als bedoeld in de WNT.

²⁸ Als bedoeld in art. 2.3, eerste lid, WNT.

²⁹ Ten aanzien van DNB geldt dat de naleving van het bij of krachtens de WNT bepaalde reeds wordt meegenomen in het accountantsonderzoek voor de jaarrekening van de gehele N.V.

³⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 30300, nr. 39.

³¹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30413, nr. 79.