
Vergaderjaar 1995–1996

23 669

Toezicht van de Verzekeringskamer, onder meer op de N.V. Levensverzekering Maatschappij Vie d'Or

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 1996

Hierbij bied ik u **de evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or** aan.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

EVALUATIE INZAKE DE GEBEURTENISSEN ROND VIE D'OR

	blz.
I. Inleiding	2
II. Toezichtsuitoefening	3
III. Vormgeving van het toezicht	6
IV. Aanscherping van het toezichtsbeleid en aanbevelingen tot wijziging van de regelgeving	9
1. Toetsing van beleidsbepalers	9
2. Combinatie groot-aandeelhouder/beleidsbepaler	9
3. Programma van werkzaamheden	10
4. Administratieve organisatie	10
5. Kwaliteit van de solvabiliteitsmarge	10
6. Premiestelling en solvabiliteit	13
7. Preluderen op de toekomstige ontwikkeling van de vereiste solvabiliteitsmarge	14
8. Beleidsvoornemens van de Verzekeringskamer ten aanzien van het financiële toezicht	17
9. Rol bestuurder, commissaris, accountant en actuaris en rapportageverplichtingen	17
10. Administratieve boetes en dwangsommen	20
11. Goedkeuring van bepaalde contracten	20
12. Stille curatele	21
13. Noodregeling/faillissement	21
14. Fiscaal compensabele verliezen	22
15. Opvangregeling	23
16. Overige aanbevelingen van de Commissie Ybema	24
17. Overige voornemens van de Minister van Financiën	25
18. Personele aspecten	25
19. Grenzen aan de intensivering van het toezicht	25
V. Conclusie	27

I. Inleiding

Bij verschillende gelegenheden heeft ondergetekende toegezegd om de gebeurtenissen rond Vie d'Or te zullen evalueren en te bezien welke consequenties daaruit getrokken moeten worden voor de toezichtsuitoefening en de toezichtsregelgeving. Inmiddels is omtrent Vie d'Or voldoende informatie beschikbaar op basis waarvan ik mijn oordeel kan vormen.

In mijn reactie op de gebeurtenissen rond Vie d'Or baseer ik mij op het rapport «Verzekerd van toezicht»¹ van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer (verder te noemen: Commissie Ybema) en de drie verslagen over de noodregeling bij Vie d'Or van de Verzekeringskamer².

De Commissie Ybema heeft ten aanzien van de analyse van toezichtsuitoefening bij Vie d'Or waardevol werk verricht. In deze evaluatie pretendeer ik geenszins het vele werk dat door de Commissie Ybema is gedaan over te doen. Hoewel de inhoud van en de analyse in het rapport uiteraard voor rekening van de opstellers komen, kan ik deze in grote lijnen delen. Wel maak ik op onderdelen enkele nuanceringen, dan wel plaats ik enkele kanttekeningen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid als Minister van Financiën, zal ik na een bespreking op hoofdlijnen van de concrete toezichtsuitoefening op Vie d'Or de nadruk leggen op een bespreking van de gedane aanbevelingen en aangeven welke conclusies ik daaraan verbind voor het toezichtsbeleid en de regelgeving.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 11.

² d.d. 27 januari 1994, 19 oktober 1994 en 18 december 1995.

Hoofdstuk II geeft – op basis van de eerder genoemde stukken – een samenvatting van de toezichtsuitoefening door de Verzekeringskamer bij Vie d’Or alsmede een algemene reactie daarop. In hoofdstuk III wordt ingegaan op de vormgeving van het toezicht. In hoofdstuk IV geef ik aan welke conclusies ik trek uit de aanbevelingen van de Commissie Ybema en van de Verzekeringskamer en formuleer ik mijn beleidsvoornemens. Hoofdstuk V bevat een algemene conclusie.

II. Toezichtsuitoefening

Met name sinds 1990 deden zich bij Vie d’Or in toenemende mate problemen voor. Als keerpunt in het toezichtsproces kan worden beschouwd het najaar van 1992. In de periode daarvóór waren de inspanningen van de Verzekeringskamer met name gericht op de verbetering van de administratieve organisatie en het op peil houden van de vereiste solvabiliteitsmarge. De Verzekeringskamer constateerde in maart 1992 dat de verbetering van de administratieve organisatie door Vie d’Or goed ter hand was genomen en dat het door haar geëiste financieringsplan tot de gewenste verbetering van de vermogenspositie had geleid. Op dat moment leken de ontwikkelingen bij Vie d’Or in de goede richting te zijn bijgestuurd.

Op basis van in het najaar van 1992 ontvangen informatie bleek desondanks dat van een structurele verbetering van de financiële positie geen sprake was. Sedertdien voerde de Verzekeringskamer haar bemoeienissen met Vie d’Or verder op. Naast maatregelen gericht op het op peil houden van de vereiste solvabiliteitsmarge, eiste de Verzekeringskamer structurele maatregelen in de zin van een overname van de verzekeringsportefeuille door een andere verzekeraar dan wel een overname van de maatschappij zelf. De overname-besprekingen werden echter onder meer gehinderd door het ontbreken van recente gecertificeerde jaarstukken. Andere ingrijpende maatregelen, zoals bijvoorbeeld het aanstellen van een stille bewindvoerder, stelde de Verzekeringskamer uit gezien de positieve opstelling van de aandeelhouders met betrekking tot het op peil houden van de solvabiliteitsmarge. Onderzoek in het najaar van 1993 leidde de Verzekeringskamer tot het voorlopige oordeel dat er een negatieve bijstelling van de geprognosticeerde vermogenspositie ultimo 1993 met f 20 à f 30 miljoen zou moeten plaatsvinden. De Verzekeringskamer werd tijdens haar onderzoek ter plaatse in november 1993 door de toen nieuw aangestelde directeur geïnformeerd over een aantal handelingen die duiden op mismanagement en mogelijke strafbare feiten. Aangezien deze informatie inmiddels in de publiciteit was gebracht, ontstond een situatie waarin de vertrouwensbasis voor het voortbestaan van Vie d’Or was weggevalen. De Verzekeringskamer stelde daarna met spoed een bewindvoerder aan en eiste opnieuw een financieringsplan. De aandeelhouders waren echter niet meer bereid om het (inmiddels gegroeide) tekort in de solvabiliteitsmarge aan te vullen, waarop de Verzekeringskamer besloot om de vergunning in te trekken en de noodregeling aan te vragen.

Alvorens de wijze waarop de Verzekeringskamer toezicht heeft gehouden aan een nadere analyse te onderwerpen, is het goed eerst een beschouwing te wijden aan het zogenaamde toezichthoudersdilemma. Indien een onder toezicht gestelde instelling in de problemen is gekomen, doet zich de vraag voor welke lijn de toezichthouder in het belang van de verzekeringnemers, verzekerden en gerechtigden op uitkeringen (hierna: polishouders) moet kiezen. Enerzijds worden hun belangen gediend door onverkorte toepassing van de in de wet- en regelgeving gestelde (financiële) normen. Anderzijds is het evenzeer in hun belang dat de continuïteit van de bedrijfsvoering zolang mogelijk wordt gehandhaafd.

Deze doelstellingen kunnen haaks op elkaar staan, zoals bij de deconfiture van Vie d'Or is gebleken. Het te vroeg laten vallen van het doek (in de zin van het intrekken van de vergunning) kan – mede door de waardedaling van de beleggingen als gevolg van het versneld te gelde maken daarvan – de belangen van de polishouders ernstig schaden. Een beleid dat bij het niet voldoen aan de (financiële) normen te snel aanstuurt op een liquidatiescenario leidt met een grote mate van zekerheid tot financieel nadeel voor de polishouders. Dit moet worden afgewogen tegen de kans dat de maatschappij zonder nadeel voor de polishouders door een moeilijke periode heen geloodst kan worden. Natuurlijk is aan de «going concern»-benadering het risico verbonden dat de continuïteit uiteindelijk toch niet kan worden gewaarborgd. Ik acht het in beginsel gerechtvaardigd bij de afweging tussen een zeker verlies en een reële kans op succes te streven naar het laatste. Deze afweging is uiteraard afhankelijk van de omstandigheden van het geval en brengt een inherente beoordelingsmarge met zich.

Bij het plaatsen van kanttekeningen bij bepaalde aspecten van het optreden van de Verzekeringskamer teken ik overigens wel aan dat het oordelen met kennis van zaken achteraf relatief gemakkelijk is en dat dit het gevaar in zich bergt dat de moeilijke afwegingen waarvoor de Verzekeringskamer stond, worden onderschat. Uit de kennis van zaken die achteraf is verkregen, kunnen echter wel lessen voor de toekomst worden getrokken, zoals de Verzekeringskamer zelf ook heeft gedaan.

Uit de ter beschikking staande informatie blijkt dat de Verzekeringskamer zeker geen passief toezicht heeft gehouden op Vie d'Or. Zij heeft daarbij, zo lang haar dat verantwoord leek, als doelstelling gehanteerd het handhaven van de continuïteit van Vie d'Or. De reden hiervoor is dat het te vroeg intrekken van de vergunning, mede door de waardedaling van de beleggingen als gevolg van de op dat moment ontstane discontinuïteit, de belangen van de polishouders ernstig zou hebben geschaad. Daarnaast achtte de Verzekeringskamer een beslissing tot intrekking van de vergunning ook jegens de aandeelhouders moeilijk verdedigbaar en mogelijk zelfs onrechtmatig zolang deze bereid waren de solvabiliteitsmarge van de verzekeraar op het wettelijk vereiste niveau te brengen en te handhaven.

Het beleid van de Verzekeringskamer is er primair op gericht geweest zolang als mogelijk continuïteit in de bedrijfsvoering na te streven. Vanuit die achtergrond heeft de Verzekeringskamer haar optreden terzake van Vie d'Or vorm gegeven. Dit streven, gekoppeld aan het streven naar een structurele oplossing in de zin van overname, kan ik billijken. Dit past in de eerder geschetste algemene beleidslijn. Het alternatief voor deze benadering – een beleid dat erop is gericht een in problemen verkerende verzekeringsonderneming zo snel mogelijk te liquideren – zou naar mijn mening zeker niet in het belang van de polishouders zijn geweest. De vraag rijst echter of Vie d'Or niet te lang de gelegenheid heeft gekregen om het bestaan voort te slepen met de kans dat de situatie steeds verder verslechterde. Had de Verzekeringskamer – gelet op het moeizaam en steeds marginaal door Vie d'Or voldoen aan een snel en continu groeiende vereiste solvabiliteitsmarge en gelet op de algeheel zwakke financiële en administratieve basis van Vie d'Or – niet in een eerder stadium vergaander kunnen en moeten ingrijpen? Deze vragen kunnen met name gesteld worden vanaf het moment dat het voor de Verzekeringskamer duidelijk werd dat het zelfstandig voortbestaan van Vie d'Or zonder een substantiële kapitaalsinbreng niet langer realistisch was, te weten vanaf het najaar van 1992. Naar mijn oordeel waren op basis van de thans beschikbare informatie op bepaalde momenten andere afwegingen denkbaar geweest ten aanzien van het inzetten van het

toezichtsinstrumentarium en kan in navolging van de Commissie Ybema worden geconstateerd dat binnen de grenzen van de wet aanscherping van het toezichtsbeleid mogelijk is. Uit de ter beschikking staande gegevens komt naar voren dat een complex van feiten en omstandigheden heeft geleid tot het ten onder gaan van Vie d'Or. Het gaat daarbij met name om de buitengewoon snelle groei van Vie d'Or vanaf 1989, het (te) scherpe beleid ten aanzien van de premiestelling en de dekking van de kosten van deze maatschappij, de met de voorgaande punten samenhangende structurele solvabiliteitsproblemen, de grote afhankelijkheid van substantiële externe kapitaalsinjecties – waaraan slechts moeizaam ad hoc werd voldaan -, het (gedeeltelijk) meetellen voor de solvabiliteitsmarge van minder hoogwaardige vermogensbestanddelen en de aanwezigheid van activa die in geval van discontinuïteit belangrijke waardeverminderingen te zien geven. Omstandigheden die de negatieve effecten hiervan versterkten en een ernstige handicap vormden voor het toezicht, waren de gebrekkige administratieve organisatie en de gebrekkige en, naar later is gebleken, deels onbetrouwbare informatiestroom naar de toezichthouder. Bij het functioneren van het management konden derhalve ernstige vraagtekens worden gezet. Ook zijn blijkens het rapport van de Commissie Ybema kritische kanttekeningen te plaatsen bij de rol van de raad van commissarissen, de externe accountant en de actuaris en is belangenverstrengeling geconstateerd tussen Vie d'Or en enkele aan Vie d'Or-directeur Maes gelieerde tussenpersonen. Mogelijk moet hieraan nog worden toegevoegd het plegen van strafbare feiten door bepaalde bij Vie d'Or betrokken personen.

Indien Vie d'Or blijvend aan de snel groeiende solvabiliteitseisen had kunnen voldoen, was er een gerede kans geweest dat de maatschappij het uiteindelijk gered zou hebben. Dat de Verzekeringkamer aan het op peil houden van de solvabiliteit prioriteit heeft gegeven, is dan ook terecht. Vie d'Or bevond zich echter reeds in een zwakke financiële positie en leunde daarnaast sterk op toekomstige opbrengsten door onder andere het eerste en tweede financiële herverzekeringscontract en door het in sterke mate verlenen van rentestandkortingen en het activeren van eerste kosten. Hierdoor kwam de deconfiture extra hard aan. Ik ben dan ook met de Commissie Ybema van mening dat het in een vroegtijdig stadium actief hanteren van de mogelijkheden om de solvabiliteitsmarge uit kwalitatief hoogwaardige bestanddelen te laten bestaan aanbeveling had verdiend.

De Verzekeringkamer heeft niet eerder dan in november 1993 een bewindvoerder bij Vie d'Or benoemd. De reden om hier niet eerder toe over te gaan, was dat Vie d'Or tot dat moment op zich naar vermogen aan de gegeven aanwijzingen leek te voldoen, er door de garanties van aandeelhouders op korte termijn geen acute vrees voor de solvabiliteit leek te bestaan en dat een stille curatele het risico van uitlekken met zich brengt. Indien dit risico zich realiseert, kan dit een vertrouwenscrisis inleiden die het acute einde van de verzekeraar tot gevolg heeft. Alles afwegende meende de Verzekeringkamer dat het voordeel van een bewindvoerder niet opwoog tegen het mogelijke nadeel. Daar staat echter tegenover dat de Verzekeringkamer van een stille bewindvoerder wellicht een deel van de informatie zou hebben gekregen die voor haar in die periode verhoud is gebleven. Een stille bewindvoerder had de Verzekeringkamer eveneens behulpzaam kunnen zijn bij het meer actief begeleiden van een portefeuille-overdracht of het verkopen van de onderneming. Ik ben van mening dat het in de toekomst aanbeveling verdient om in vergelijkbare gevallen in een eerder stadium tot de aanstelling van een stille bewindvoerder over te gaan.

Wat betreft de soms onvolledige en soms onjuiste informatievoorziening aan de Verzekeringkamer meen ik dat de Verzekeringkamer,

behoudens indicaties van het tegendeel, onder normale omstandigheden af moet kunnen gaan op de juistheid van de mededelingen van de directie en de raad van commissarissen van een verzekeraar. Op mededelingen van de externe accountant en de actuaris moet onder alle omstandigheden afgegaan kunnen worden, in het bijzonder wanneer een verzekeraar een hachelijke fase betreedt. In dit verband wijs ik op de ook door de Commissie Ybema onderkende verdeling van verantwoordelijkheden. Ook acht ik het wenselijk dat een accountant en een actuaris op eigen initiatief mededeling doen aan de toezichthouder van bepaalde feiten en ontwikkelingen die een potentieel gevaar in zich houden voor de continuïteit van de verzekeraar. Dit alles neemt niet weg dat de Verzekeringskamer diepgaander onderzoek had kunnen verrichten bij Vie d'Or en dat zij in een aantal opzichten actiever had kunnen optreden. Zo had de Verzekeringskamer aan het beoordelen van de antecedenten en de kwaliteiten van het management meer aandacht kunnen schenken. Hierbij moet wel worden bedacht dat het de vraag is of dit in het geval van Vie d'Or gevolgen zou hebben gehad voor het zittende management.

De Commissie Ybema wijst er terecht op dat de deconfiture zeker niet in de eerste plaats aan de toezichthouder kan worden verweten. Het bestaan van toezicht op verzekeringsondernemingen neemt immers niet weg dat de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering primair ligt bij de directie en de eigen raad van commissarissen als interne toezichthouder, terwijl ook voor de accountant en de actuaris als externe adviseurs een belangrijke rol is weggelegd. Voorts leidde het feit dat de problemen bij Vie d'Or in november 1993 in de openbaarheid kwamen, ertoe dat de tot dan door de Verzekeringskamer gevolgde strategie, gericht op «geruisloze» portfeuille-overdracht of overname van de onderneming, niet kon worden voortgezet.

De Verzekeringskamer heeft, voor zover ik kan beoordelen, geen indicaties gehad van bij Vie d'Or mogelijk gepleegde strafbare feiten. Voor het doelgericht opsporen van dergelijke feiten is het toezicht overigens niet bedoeld en ook niet ingericht.

III. Vormgeving van het toezicht

De Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (WTV 1993) gaat uit van normatief toezicht. De verzekeraar is in beginsel vrij bij het bepalen van het bedrijfsbeleid, waarbij hij de wettelijke regels in acht moet nemen. Het normatieve toezicht concentreert zich in hoofdzaak op het kunnen nakomen door een verzekeraar van zijn financiële verplichtingen jegens de polishouders. De toezichthouder controleert of de verzekeraar zich aan de – voornamelijk hierop toegesneden – wettelijke normen en regels houdt. Hij vormt zich een oordeel over de kwaliteit van het bedrijfsbeleid, en stuurt zonedig bij. Daartoe beschikt de toezichthouder over een instrumentarium dat hem een uitgebreide discretionaire bevoegdheid geeft. Met name het aanwijzingsrecht is een flexibel instrument. De inhoud van een aanwijzing kan geheel worden toegesneden op de omstandigheden van het individuele geval. Het is een instrument waarmee de Verzekeringskamer in vergaande mate kan ingrijpen in het bedrijfsbeleid van een onderneming. Door het aanstellen van een stille bewindvoerder heeft de Verzekeringskamer, indien de verzekeraar weigert of niet in staat blijkt om binnen de gestelde termijn aan de aanwijzing te voldoen, de bevoegdheid om zelf de noodzakelijke maatregelen te doen uitvoeren. Deze bevoegdheid heeft de Verzekeringskamer ook indien er sprake is van een acute situatie waarin de belangen van de polishouders nopen tot onverwijld ingrijpen. Uiteraard moet het inzetten van dit instrumentarium in het algemeen sporen met de filosofie van het toezichtssysteem, dat wil zeggen dat de toezichthouder niet op de stoel

van de ondernemer moet gaan zitten. De verzekeraar is en blijft zelf verantwoordelijk voor het bedrijfsbeleid, zowel voor de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het geven van een aanwijzing als voor de wijze waarop de verzekeraar gevolg geeft aan een aanwijzing. Doen zich problemen voor bij een verzekeraar dan kan vergaand ingrijpen van de kant van de Verzekeringskamer echter noodzakelijk zijn.

Mede met het oog op het wettelijke instrumentarium van de Verzekeringskamer heb ik geen feiten en omstandigheden gevonden rond Vie d'Or die tot de conclusie zouden moeten leiden dat eventuele lacunes in de wet de kern van het probleem zijn geweest. Het bestaande toezichts-instrumentarium biedt voldoende flexibiliteit voor maatwerk. De Commissie Ybema is tot de algemene conclusie gekomen dat de Verzekeringskamer haar wettelijke bevoegdheden nogal formeel heeft geïnterpreteerd en deze bovendien terughoudend heeft gebruikt. Ik onderschrijf de conclusie van de Commissie Ybema dat aanscherping van het toezichtsbeleid binnen de grenzen van de wet mogelijk is. Regelgeving alleen biedt nog geen garantie voor een adequaat toezicht. Het steeds verder verfijnen van regelgeving biedt slechts schijnzekerheid. Het behoort tot de taak van de toezichthouder bedreigende ontwikkelingen bij verzekeraars in een zo vroeg mogelijk stadium te signaleren en daarin bij te sturen. Hoe en op welk moment dat moet gebeuren, kan niet in abstracto in wettelijke regels worden vastgelegd. Dit neemt echter niet weg dat het zinvol is om de bestaande toezichtsregelgeving te toetsen aan de bij Vie d'Or opgedane ervaringen.

De voordelen van het normatieve toezichtssysteem zijn evident. Landen met een normatief toezicht kennen in het algemeen lagere premies en een grote verscheidenheid aan produkten, wat mede wordt toegeschreven aan de grotere mate van bedrijfsvrijheid en concurrentie. Te gedetailleerde overheidsbemoeienis met het bedrijfsbeleid van private ondernemingen, zoals in landen waar een meer restrictief materieel toezichtssysteem wordt toegepast, werkt inflexibiliteit in de hand en biedt ook geen garantie tegen het in de problemen komen van een onderneming. De voordelen van het normatieve toezicht zijn ook in Europees verband onderkend. De derde generatie EG-verzekeringsrichtlijnen gaat in beginsel eveneens uit van normatief toezicht. Er zijn dan ook geen redenen om de uitgangspunten van het normatieve toezicht naar aanleiding van de gebeurtenissen rond Vie d'Or te verlaten. De aanbevelingen van de Commissie Ybema en de beleidsvoornemens en aanbevelingen van de Verzekeringskamer, die mede tot doel hebben de toezichtsteugels op onderdelen aan te trekken, heb ik dan ook vanuit de invalshoek van het normatieve toezicht gezien.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen rond Vie d'Or zijn vragen gerezen over de wettelijke geheimhoudingsplicht die op de Verzekeringskamer (en ook op De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Toezicht Effectenverkeer) rust. Deze verbiedt de toezichthouders om toezichtsinformatie die onder de geheimhoudingsplicht valt, te verstrekken aan derden. Aangezien de toezichthouder voor een adequaat toezicht afhankelijk is van de mogelijkheid om ook geheime, bedrijfsgevoelige gegevens bij het toezicht te betrekken en de bereidheid van de verzekeraar om die informatie te verschaffen alleen bestaat indien geheimhouding is gegarandeerd, is een stringente geheimhoudingsplicht van wezenlijk belang voor een effectief toezicht. De Europese regelgeving waarop de geheimhoudingsplicht is gebaseerd, voorziet dan ook in een dergelijke geheimhoudingsplicht. Deze is volledig in de Nederlandse wetgeving opgenomen. De Europese regelgeving laat echter – binnen zekere grenzen ruimte om op grond van wettelijke bepalingen de mededeling van bepaalde gegevens toe te staan aan – kort gezegd – het betrokken

ministerie. De vragen die zijn gerezen naar de controle op de adequate uitoefening van de toezichtstaak door de Verzekeringkamer hebben mij aanleiding gegeven om, gebruik makend van deze ruimte die de Europese regelgeving biedt, bij de Tweede Kamer in te dienen het voorstel van wet tot aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd¹. Met dit wetsvoorstel wordt ook tegemoetgekomen aan de aanbeveling van de Commissie Ybema om de Minister van Financiën meer mogelijkheden te geven zijn verantwoordelijkheid inhoud te geven. Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden voor het verschaffen van informatie door De Nederlandsche Bank N.V., de Verzekeringkamer en de Stichting Toezicht Effectenverkeer aan de Minister van Financiën. Ingevolge het wetsvoorstel zal de Minister van Financiën bevoegd zijn om aan de toezichthouders de gegevens en inlichtingen te vragen die naar zijn oordeel nodig zijn voor een onderzoek naar de toereikendheid van deze wet of van de wijze waarop de toezichthouder de desbetreffende wet uitvoert of heeft uitgevoerd, indien dat ter wille van het (bedrijfseconomisch) toezicht nodig blijkt. Een onderzoek kan betrekking hebben op het toezicht in het algemeen of ten aanzien van een bepaalde instelling in het bijzonder, mits in het laatste geval sprake is van een deconfiture. Anders dan de verplichtingen tot jaarlijkse verslaglegging in de huidige toezichtswetten, waarbij de toezichthouders in beginsel zelf bepalen welke informatie zij daarin opnemen, voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een informatieverplichting van de toezichthouders, waarbij de Minister van Financiën, indien daartoe aanleiding bestaat, formuleert welke informatie hij wenst te ontvangen. De toezichthouders zijn in beginsel verplicht na een dergelijk verzoek de gevraagde gegevens en inlichtingen te verstrekken. Gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot individuele instellingen en personen worden echter niet verstrekt. Hoewel de geheimhoudingsplicht van de toezichthouders door een deconfiture niet wordt doorbroken, wordt in het wetsvoorstel ten aanzien van de Minister van Financiën een uitzondering gemaakt voor gegevens en inlichtingen die betrekking hebben op of herleidbaar zijn tot instellingen die in deconfiture zijn.

Vie d'Or heeft geen aanleiding gegeven om in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van Financiën en de Verzekeringkamer wijziging te brengen. De vraag of de toezichthoudende taken moeten worden uitgevoerd door een zelfstandig bestuursorgaan, moet bevestigend worden beantwoord. Uitvoering van het toezicht «op afstand» van de Minister van Financiën, in plaats van onder diens directe verantwoordelijkheid, is onverminderd wenselijk. De uitvoering van het toezicht dient plaats te vinden op basis van specifieke deskundigheid, met als uitgangspunt een prudent toezichtsbeleid gericht op het aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen door financiële instellingen. Onafhankelijkheid is een waarborg tegen het afwegen van toezichtsdoelstellingen tegen andere prioriteiten in het overheidsbeleid.

Plaatsing «op afstand» van de overheid in een privaatrechtelijke rechtsvorm maakt het bovendien mogelijk om een personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid te voeren dat de Verzekeringkamer en ook De Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Toezicht Effectenverkeer in staat stelt om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken met bedrijfstakervaring.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 456.

IV. Aanscherping van het toezichtsbeleid en aanbevelingen tot wijziging van de regelgeving

De Verzekeringskamer heeft in het tweede tussentijdse verslag een aantal beleidsvoornemens geformuleerd. Voorts hebben zowel de Commissie Ybema als de Verzekeringskamer aanbevelingen gedaan tot wijziging van de regelgeving. In het onderstaande zal ik – voorzover dat niet reeds aan de orde is gekomen – aangeven welke conclusies ik daaruit trek en mijn beleidsvoornemens formuleren.

1. Toetsing van beleidsbepalers

Om zich een beter oordeel te kunnen vormen over het management van een verzekeraar heeft de Verzekeringskamer, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Ybema, haar beleid met betrekking tot toetreding van nieuwe bestuurders verscherpt. Zij gaat een uitgebreide lijst hanteren van criteria en vragen met betrekking tot de integriteit, de opleiding, de ervaring, het (financiële) verleden en de (financiële) banden met andere bedrijven van de kandidaat. In dit opzicht komen eveneens eventuele banden met assurantietussenpersonen aan de orde, zoals ook de heer Maes van Vie d'Or had. Voorts voert de Verzekeringskamer intake en exit-gesprekken. Ook ten aanzien van de overige personen die het beleid van een verzekeraar mede bepalen heeft de Verzekeringskamer haar beleid verscherpt. De Commissie Ybema beveelt aan dat ten aanzien van de eisen van betrouwbaarheid en deskundigheid eensluidende afspraken met de beide andere toezichthouders worden gemaakt. Ik zal deze suggestie aan de toezichthouders overbrengen.

De Verzekeringskamer is verder voornemens om eenmaal per vijf jaar de zittende bestuurders te toetsen. Bij een geschat aantal van ± 1500 directieleden en ± 1500 commissarissen gaat het om de toetsing van ongeveer 600 functionarissen per jaar.

Met de bovenvermelde beleidsintensivering kan ik volledig instemmen.

Een wijziging van het Besluit politieregisters is in voorbereiding om toetsing van functionarissen aan strafregisters wettelijk te regelen. Voorts bereid ik een aanpassing van artikel 29, tweede lid, van de WTV 1993 voor, teneinde de bewijslast voor de toezichthouder op het punt van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers van onder toezicht staande instellingen te verlichten en acht ik het wenselijk dat bij wijzigingen in het management een voorafgaande toets door de toezichthouder op deskundigheid en betrouwbaarheid kan plaatsvinden.

2. Combinatie groot-aandeelhouder/beleidsbepaler

In het tweede tussentijdse verslag zegt de Verzekeringskamer de combinatie in één persoon van grootaandeelhouder met stemrecht en een beleidsbepalende rol in de verzekeraar niet gewenst te achten. Ik constateer met de Verzekeringskamer dat deze combinatie in het geval Vie d'Or ongelukkig is gebleken. Tevens ben ik van mening dat deze combinatie in het algemeen een bijzondere aandacht vraagt van de toezichthouder teneinde situaties zoals die zich bij Vie d'Or voordeden in de toekomst te vermijden. Een verbod op de combinatie groot-aandeelhouderschap en een beleidsbepalende rol zou echter een stap te ver zijn. De combinatie kan namelijk ook leiden tot een extra betrokkenheid bij het welwezen van de onderneming, wat niet tot nadeel voor polishouders leidt.

3. Programma van werkzaamheden

De Commissie Ybema beveelt aan om strengere eisen te stellen aan de inhoud van het bij de vergunningaanvraag over te leggen programma van werkzaamheden. De Verzekeringkamer stelt voor om het programma van werkzaamheden tenminste uit te breiden met een uitvoerig bedrijfsplan en een opzet van de administratieve organisatie. Over de realisatie van deze plannen moet vervolgens periodiek worden gerapporteerd aan de Verzekeringkamer.

De Regeling programma van werkzaamheden verzekeringsbedrijf 1994 zal in deze zin worden aangepast. Het programma van werkzaamheden zal op deze wijze een beter handvat vormen voor de Verzekeringkamer om de toekomstige ontwikkelingen bij een verzekeraar te beoordelen. Hoe ambitieuzer een bedrijfsplan is, des te zwaarder zullen de eisen moeten zijn aan de administratieve organisatie en de financiële onderbouwing van het plan. Gezien het (binnen zekere marges) voorspelbare karakter van de toekomstige ontwikkeling van de vereiste solvabiliteitsmarge van een verzekeraar, ligt het in de rede om aan nieuwe verzekeraars de eis op te leggen dat zij aantonen hoe zij aan de binnen een bepaalde termijn op basis van het bedrijfsplan te verwachten vereiste solvabiliteitsmarge kunnen voldoen. Kan een verzekeraar dit niet voldoende aantonen dan krijgt hij geen vergunning, dan wel moet hij zijn bedrijfsplan op een minder ambitieuze leest schoeien. Het programma van werkzaamheden zal zo een accurater uitgangspunt kunnen zijn bij de intensivering van het toezicht op jonge verzekeraars. Indien blijkt dat een verzekeraar sneller groeit dan zijn organisatie en financiële situatie toelaten, kan de Verzekeringkamer ingrijpen, bijvoorbeeld door het (tijdelijk) afremmen van de productie, het wijzigen van de dekking of het verzekerd bedrag of het verhogen van premies voor nieuwe producten door middel van een aanwijzing.

4. Administratieve organisatie

De Commissie Ybema beveelt aan om aanbevelingen of richtlijnen op te stellen met betrekking tot de inrichting van de administratieve organisatie. Op grond van artikel 70, tweede lid, van de WTV 1993 kan de Verzekeringkamer verzekeraars aanbevelingen en algemene richtlijnen geven voor hun bedrijfsvoering met betrekking tot hun administratieve organisatie – met inbegrip van de financiële administratie en de interne controle alsmede met het oog op het voorkomen van belangenconflicten. De Verzekeringkamer heeft de invulling van bepaalde elementen inmiddels ter hand genomen. Als voorbeeld moge dienen de door de Verzekeringkamer op 24 april 1995 aan ondertoezichtgestelde instellingen toegezonden circulaire inzake financiële derivaten.

5. Kwaliteit van de solvabiliteitsmarge

Een belangrijke kwestie die bij de toetsing van de solvabiliteit van Vie d'Or aan de orde kwam was (financiële) herverzekering. De Verzekeringkamer heeft de herverzekeringscontracten bij Vie d'Or in het licht van een continuïteitsscenario beoordeeld. Zij was van mening dat voortbestaan van de onderneming op het moment van het meetellen voor de aanwezige solvabiliteitsmarge van de door financiële herverzekeringscontracten gegenereerde vermogensbestanddelen mogelijk was. Met een garantiestelling voor het voldoen aan de solvabiliteitsvereiste voor f 6 mln, die later werd omgezet in een achtergestelde lening van f 6 mln en een aanvullende garantie van f 3 mln, gaven ook de aandeelhouders zelf aan vertrouwen in de continuïteit van Vie d'Or te hebben. Herverzekeraars

gaven door het aangaan van herverzekeringscontracten eveneens blijkt uit te gaan van de continuïteitsgedachte.

De kern van de kritiek van de Commissie Ybema bestaat hierin dat de Verzekeringskamer, op een moment waarop het voortbestaan van Vie d'Or reeds onzeker was, accoord is gegaan met het meetellen van kwalitatief minder hoogwaardige vermogensbestanddelen voor de solvabiliteitsmarge. Dit terwijl Vie d'Or ook op andere punten reeds zwaar leunde op toekomstige opbrengsten, namelijk door het verlenen van rentestandkorting en het activeren van eerste kosten. Volgens de Commissie Ybema had met name het tweede financiële herverzekeringscontract niet mogen worden meegenomen als onderdeel van de solvabiliteitsmarge en had de Verzekeringskamer moeten aandringen op ondersteuning van de solvabiliteitspositie door extra kapitaalstortingen. Als algemene conclusie pleit de Commissie Ybema voor een aanwezige solvabiliteitsmarge die bestaat uit kwalitatief hoogwaardige bestanddelen.

De vereiste solvabiliteitsmarge is een financiële buffer opdat de verzekeraar aan de wisselvalligheden van het bedrijf het hoofd kan bieden en zodoende op termijn aan al haar verplichtingen kan voldoen. In het licht van deze langere termijn bezien is het een logische consequentie dat de aanwezige solvabiliteitsmarge wordt beoordeeld uitgaande van een continuïteitsvisie van de verzekeraar. De aanwezige solvabiliteitsmarge bestaat uit op EG-verzekeringsrichtlijnen gebaseerde toegestane vermogensbestanddelen, gevormd door het vrije vermogen van de onderneming en, met toestemming van de toezichthouder, door impliciete vermogensbestanddelen.

De solvabiliteitsmarge wordt eveneens tevens beïnvloed door de wijze waarop toekomstige baten en lasten, gewaardeerd op toegestane waarderingsgrondslagen, in de jaarrekening tot uiting komen. Methoden als financiële herverzekering, activering van eerste kosten en rentestandkorting kunnen ertoe strekken om rekening te houden met die toekomstige baten en lasten waarvan de omvang en het tijdstip waarop deze worden geëffectueerd een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid hebben. Het doel hiervan is onder meer het stabiliseren van de financiële ontwikkeling in de tijd. De mate waarin de toekomstige baten en lasten samenhangend met financiële herverzekering en geactiveerde rentestandkorting waarschijnlijk zijn, is mede afhankelijk van de juridische modaliteiten die in concrete gevallen aan de methode ten grondslag liggen.

Financiële herverzekeringscontracten kunnen zinvolle instrumenten zijn. Het doel van deze contracten kan zijn het stabiliseren van de financiële ontwikkeling bij een verzekeraar in de tijd. Een eenduidige definiëring van deze producten is overigens niet te geven. Ook kunnen de gevolgen voor de financiële situatie van de verzekeraar per contract verschillend zijn. Het blijft daarom wel zaak om financiële herverzekeringscontracten met de nodige voorzichtigheid te beoordelen. Van financiële herverzekering wordt tot dusverre door Nederlandse verzekeraars beperkt gebruik gemaakt. De afwaardering van de vorderingen op herverzekeraars, die plaatsvindt na het van kracht worden van een noodregeling omdat de toekomstige baten dan niet langer als activa kunnen worden opgevoerd, betekent niet dat dit winstpotentieel verdwijnt. Dit winstpotentieel is op basis van «going concern» nog wel degelijk aanwezig en zal, bij een eventuele overname, in de overnameprijs worden verdisconteerd.

Voor het activeren van eerste kosten en rentestandkorting geldt een vergelijkbaar argument. Het activeren en afschrijven van eerste kosten en van rentestandkorting in de tijd of over de looptijd van het contract zijn op zich zonder meer toegestaan, zoals de Commissie Ybema terecht

aangeeft. Deze methoden worden door vele verzekeraars toegepast en zijn gangbare en algemeen geaccepteerde boekhoudmethoden. Door middel van afschrijving in de tijd geeft de jaarlijkse winst- en verliesrekening een beter beeld van de daadwerkelijk financiële ontwikkeling in dat jaar. Het niet toestaan van het activeren van rentestandkorting zou betekenen dat, hoewel er voldoende zekerheid bestaat over de rendementsverwachting, daar toch geen rekening mee mag worden gehouden. De polishouders zouden de gevolgen van een dergelijke eis kunnen merken in de vorm van premieverhogingen of lagere verzekerde bedragen.

Naarmate een verzekeraar in een kwetsbaardere positie verkeert, is het minder wenselijk om voor de solvabiliteitsmarge in sterke mate afhankelijk te zijn van toekomstige resultaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor startende ondernemingen en bepaalde zeer sterke groeiende ondernemingen. Bij op zich verantwoorde methoden als financiële herverzekering, activering van eerste kosten en rentestandkorting kan in het geval tot intrekking van de vergunning van de verzekeraar wordt besloten en er een discontinuïteitsscenario in werking treedt, blijken dat een aantal van de toekomstige baten en lasten niet direct liquide te maken zijn. Afhankelijk van de modaliteiten kunnen deze waarden overigens in de toekomst (gedeeltelijk) geëffectueerd worden, indien de portefeuille in enigerlei vorm kan worden overgedragen en worden afgewikkeld. Het toekomstig winstpotentieel op polissen en de verwachte overrente op beleggingen kunnen immers blijven bestaan en zodoende de feitelijke voorwaarden waartegen overdracht en afwikkeling plaatsvindt beïnvloeden.

Voor het goede begrip teken ik aan dat bij Vie d'Or het totale vermogenstekort niet alleen ontstond door de mindere kwaliteit van de vermogensbestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormden, maar met name ook door de kwaliteit van bepaalde activa die dienden tot dekking van de technische voorzieningen, onder andere het Merrill Lynch-contract. Deze bleken bij de opgetreden discontinuïteit niet de (balans)waarde vast te kunnen houden. Wel was het zo dat door de geschetste afhankelijkheid van Vie d'Or van toekomstige opbrengsten Vie d'Or toch al extra kwetsbaar geworden was in het geval van discontinuïteit. Het blijft overigens achteraf de vraag of deze situatie voorkomen had kunnen worden anders dan dat de Verzekeringskamer eerder de vergunning van Vie d'Or had ingetrokken, met alle gevolgen van dien.

Een wet van Meden en Perzen laat zich voor het bovenstaande niet formuleren. Het vinden van een juist midden vormt een kerntaak van de toezichthouder. Hij beweegt zich hier in een spanningsveld met een inherente beoordelingsmarge, welke van geval tot geval zal verschillen. Een alerte opstelling, leidend tot een tijdig en juist inzicht, zal ongetwijfeld bijdragen aan een verantwoorde afweging. De (algemene) conclusie die ik hieraan verbind, is dat ten algemene een conservatiever beleid van de Verzekeringskamer – zowel ten aanzien van de kwaliteit van de vermogensbestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormen als ten aanzien van de beleggingen ter dekking van de technische voorzieningen – de voorkeur verdient boven een aanscherping van de regelgeving. Ik ben het eens met de Commissie Ybema dat het in algemene zin aanbeveling verdient te streven naar een kwalitatief hoogwaardige invulling van de solvabiliteitsmarge. De Verzekeringskamer zou in beginsel kwalitatief minder hoogstaande vermogensbestanddelen, die voortvloeien uit financiële herverzekering, niet meer moeten toestaan in het geval zij geen perspectief meer ziet voor een structurele oplossing binnen een redelijke termijn. Tevens zou de Verzekeringskamer bij die verzekeraars die kwetsbaarder kunnen zijn voor discontinuïteitsrisico's, zoals startende en bepaalde snel groeiende verzekeraars, extra aandacht moeten schenken aan elementen als activering van eerste kosten en rentestandkorting. De

bevoegdheid die de Verzekeringskamer heeft op grond van artikel 68, vierde lid, van de WTV 1993 om tegen de waardering van de vermogensbestanddelen die de solvabiliteitsmarge vormen, en dus ook tegen de waarderingsgrondslagen in het algemeen, bezwaar te maken, zou derhalve actiever gehanteerd kunnen worden.

Het verdient in het kader van het streven naar een kwalitatief hoogwaardige invulling van de solvabiliteitsmarge in algemene zin aanbeveling aan vermogensbestanddelen die het minimum garantiefonds vormen de eis te stellen dat hiertegenover een materieel tegoed staat. Dit betekent dat deze gelden aan de verzekeraar daadwerkelijk ter beschikking staan zonder dat men afhankelijk is van derden voor de beschikking-smacht. Vermogensbestanddelen die in dat geval zouden vervallen als dekking van het minimum garantiefonds zijn bijvoorbeeld het niet-gestorte deel van het maatschappelijk kapitaal, het niet-gestorte deel van het waarborgkapitaal, suppletiebijdragen voor onderlinge schadeverzekeringsmaatschappijen en toekomstige winsten van de onderneming. Voor bestanddelen waarvoor de Verzekeringskamer een discretionaire bevoegdheid heeft, zoals voor toekomstige winsten, kan zij aan bovengenoemde eis reeds invulling geven in de dagelijkse toezichtspraktijk. Ten aanzien van het niet toestaan van het niet-gestorte deel van het maatschappelijk kapitaal, het niet-gestorte deel van het waarborgkapitaal en de suppletiebijdragen voor onderlinge schadeverzekeringsmaatschappijen geldt dat invulling van deze eis aanpassing van de EG-richtlijnen vereist. Hierop zal in paragraaf 7 worden ingegaan.

Ik heb gezien of het daarnaast nog noodzakelijk is een aparte run-off voorziening voor te schrijven, zoals in het Verenigd Koninkrijk voor levensverzekeraars het geval is, ter dekking van de zogenaamde run-off kosten. Dit zijn de te verwachten te maken kosten in de afslankingsperiode van de organisatie tot een voor de afwikkeling van de portefeuille benodigde omvang. Gedacht kan worden aan de niet aan de verzekeringstechnische verplichtingen gekoppelde kosten, zoals bijvoorbeeld afvloeiingskosten voor het personeel, doorlopende huren en verplichtingen uit lease-overeenkomsten. Ik ben tot de conclusie gekomen dat hiertoe niet hoeft worden overgegaan. Het minimum garantiefonds is in eerste aanleg bedoeld ter dekking van de kosten die uit de normale niet-verzekeringstechnische bedrijfsvoering voortvloeien. De aan te scherpen eis ten aanzien van de toegestane vermogensbestanddelen ter dekking van het minimum garantiefonds, zoals in de voorgaande alinea is beschreven, zal een extra waarborg bieden. Voorts wordt bij de berekening van de technische voorzieningen voor levensverzekeraars middels de actuariële principes met dergelijke kosten al in enigerlei mate rekening gehouden. Bij schadeverzekeraars ligt de zaak anders dan bij levensverzekeraars waar het uit de aard van het bedrijf om langere termijn-verplichtingen gaat. Voor zover deze langere termijn-problematiek ook bij schadeverzekeraars speelt, wordt deze problematiek op twee manieren in het toezicht geïncorporeerd, namelijk door de aan te scherpen eis voor het minimum garantiefonds en de reeds in gang gezette activiteiten van de Verzekeringskamer ten aanzien van de ontwikkeling van actuariële principes voor bepaalde branches van het schadeverzekeringsbedrijf.

6. Premiestelling en solvabiliteit

Een belangrijk aandachtspunt voor het toezicht is de tarifiering. Artikel 66 van de WTV 1993 schrijft voor dat een levensverzekeraar de premies voor te sluiten overeenkomsten van verzekering op adequate wijze vaststelt, rekening houdend met alle financiële aspecten van zijn onderneming. Deze bepaling is in de WTV 1993 opgenomen bij de

implementatie van de derde richtlijn levensverzekering. Hoewel een vergelijkbare bepaling voor schadeverzekeraars in de WTV 1993 ontbreekt, spreekt het voor zich dat dit principe ook voor die verzekeraars een belangrijke leidraad is. Ik ben overigens voornemens om dit principe ook voor schadeverzekeraars expliciet in de wet neer te leggen. Belangrijk is dat de tarieven in beginsel kostendekkend zijn. Deze zouden in principe ook voldoende moeten zijn om de solvabiliteitsmarge op het vereiste niveau te handhaven. Deze neemt immers toe bij de groei van de productie. Productiegroei en een stijgende vereiste en aanwezige solvabiliteitsmarge gaan op die manier hand in hand. Desalniettemin is het niet wenselijk om dit element voor ieder afzonderlijk produkt dwingend voor te schrijven. Er is geen bezwaar tegen indien een verzekeraar met een voldoende krachtige financiële positie om markt-technische redenen voor bepaalde produkten gedurende een bepaalde tijd een lagere premie vaststelt. Hetzelfde geldt voor een verzekeraar die zijn marktpositie wil versterken (en voor een nieuwe verzekeraar die een marktaandeel wil verwerven) mits die aan de solvabiliteitseisen voldoet, bijvoorbeeld door het aantrekken van (nieuw) kapitaal.

Ik merk hierbij nog op dat de Verzekeringskamer, op basis van de door haar uitgevaardigde Actuariële Principes, bij de introductie van nieuwe produkten van levensverzekeraars een profit-test eist. Als de beoordeling daarvan tot de conclusie leidt dat het produkt verlies oplevert, moet de verzekeraar de contante waarde van dit verlies in één keer ten laste van zijn resultaat brengen.

7. Preluderen op de toekomstige ontwikkeling van de vereiste solvabiliteitsmarge

Voor bestaande verzekeraars die reeds een bepaalde verzekeringsportefeuille hebben opgebouwd, kunnen – met meer zekerheid dan bij nieuwe verzekeraars – voorspellingen worden gedaan over de toekomstige ontwikkeling van de vereiste solvabiliteitsmarge. Vie d'Or daarentegen kenmerkte zich door een voortdurende en snelle stijging van de vereiste solvabiliteitsmarge. De Commissie Ybema stelt dat, hoewel de Verzekeringskamer met name in 1992 en 1993 bij Vie d'Or ook op de toekomstige solvabiliteitspositie gerichte eisen ging formuleren, de Verzekeringskamer deze eisen onvoldoende kracht heeft bijgezet en zich voornamelijk heeft gericht op het achteraf op peil brengen van de vereiste solvabiliteitsmarge. De Commissie Ybema bekritiseert de verklaring van de Verzekeringskamer dat zij geen bevoegdheden heeft om op de toekomst gerichte solvabiliteitseisen te stellen. Het komt de Commissie Ybema voor dat de Verzekeringskamer ten onrechte voorbij gaat aan de bepaling in de WTV, die aangeeft dat de Verzekeringskamer een financieringsplan kan eisen wanneer de feitelijke solvabiliteitsmarge is gedaald of «naar het oordeel van de Verzekeringskamer zal dalen» beneden het niveau van het minimum garantiefonds.

Ik deel de opvatting van de Commissie Ybema dat het wenselijk is dat de Verzekeringskamer bevoegdheden zou moeten hebben om onder omstandigheden – tijdelijk – op de toekomst gerichte solvabiliteitseisen te stellen.

Ten aanzien van de instrumenten van de Verzekeringskamer om op te treden indien bij een verzekeraar de aanwezige solvabiliteitsmarge zich niet naar wens ontwikkelt, is onderscheid te maken tussen de situaties waarbij de aanwezige solvabiliteitsmarge (nog) voldoet aan de gestelde eisen en de situaties waarbij dit niet meer het geval is. Indien de verzekeraar weet, of redelijkerwijze kan voorzien dat zijn solvabiliteitsmarge niet voldoet of zal voldoen aan de gestelde eisen, moet hij, op grond van artikel 68, vijfde lid, van de WTV 1993, hiervan terstond mededeling doen aan de Verzekeringskamer. Het is, gelet op de in de

EG-verzekeringsrichtlijnen op dit punt bereikte harmonisatie, echter thans niet mogelijk om een garantie van aandeelhouders te eisen naast de wettelijk minimaal voorgeschreven hoogte van de solvabiliteitsmarge of om (tijdelijk) een hogere aanwezige solvabiliteitsmarge te eisen dan die richtlijnen voorschrijven. De wijze waarop de vereiste solvabiliteitsmarge moet worden bepaald is volledig vastgelegd.

Pas vanaf het moment dat de aanwezige marge niet meer aan de vereisten voldoet, heeft de Verzekeringskamer een wettelijke basis om van de verzekeraar een plan te eisen, met als inhoud versterking van de solvabiliteitsmarge. De EG-verzekeringsrichtlijnen staan niet toe dat dergelijke plannen reeds worden verlangd indien een dergelijke situatie wordt verwacht, maar zich feitelijk nog niet voordoet. Indien een verzekeraar niet meer beschikt over de vereiste solvabiliteitsmarge, dient de verzekeraar ingevolge artikel 138, eerste lid, van de WTV 1993 een saneringsplan ter goedkeuring bij de Verzekeringskamer in. In acute situaties, namelijk indien de solvabiliteitsmarge naar het oordeel van de Verzekeringskamer niet alleen niet voldoet aan de vereiste solvabiliteitsmarge, maar zal dalen of is gedaald beneden het vereiste garantiefonds, moet de verzekeraar ingevolge artikel 138, tweede lid, van de WTV 1993 een financieringsplan bij de Verzekeringskamer ter goedkeuring indienen. Voor de goede orde zij hier vermeld dat het vereiste garantiefonds eenderde van de vereiste solvabiliteitsmarge bedraagt met een minimum dat branche-afhankelijk is. Beide plannen moeten aangeven hoe en binnen welke (korte) termijn de solvabiliteitsmarge weer op de vereiste omvang zal worden gebracht.

Daarnaast geeft artikel 140 WTV aan de Verzekeringskamer mogelijkheden om de vrije beschikking door de verzekeraar over zijn waarden te beperken of hem te verbieden om anders dan met schriftelijke toestemming van de Verzekeringskamer hierover te beschikken. Dit is, eveneens op grond van de EG-richtlijnen, gekoppeld aan de situatie dat de verzekeraar feitelijk al niet meer voldoet aan de vereiste solvabiliteitsmarge.

Ook indien de Verzekeringskamer bovenstaande instrumenten (nog) niet kan gebruiken, aangezien de verzekeraar nog aan de gestelde solvabiliteits-eisen voldoet, beschikt de Verzekeringskamer over andere mogelijkheden om op grond van verwachte ontwikkelingen actie te ondernemen. Uiteraard zal de Verzekeringskamer in een zo vroeg mogelijk stadium in contact moeten treden met de verzekeraar om te bereiken dat deze tijdig maatregelen treft, zodat hij buiten de gevarezone blijft. Treft de verzekeraar niet tijdig de nodige maatregelen dan is het door middel van een aanwijzing afremmen van de produktie om de (snel) groeiende kapitaal-behoefte in te dammen en zodoende het solvabiliteitsprobleem binnen de perken te houden, een mogelijkheid. Denkbaar is dan een aanwijzing te geven gericht op het bereiken van dit resultaat, waarbij het aan het bestuur van de onderneming wordt overgelaten om uit te werken op welke wijze de produktiebeperking wordt bereikt. Het via een aanwijzing verplichten tot een zekere premieverhoging, een verlaging van de verzekerde bedragen of een wijziging van de dekking is ook een verdergaande- mogelijkheid. Dit is overigens uitsluitend voor nieuwe produktie mogelijk of voor bestaande contracten met een en bloc clause die dit toelaat. Bij laatstgenoemde mogelijkheid teken ik aan dat de toezichthouder dan feitelijk enigszins opschuift in de richting van het overnemen van de leiding van de onderneming. In een normatief toezichtssysteem verdient het in beginsel de voorkeur om indien de omstandigheden dat toelaten ook bij een aanwijzing een zodanige vorm te kiezen dat de vrijheid van bedrijfsbeleid niet verder wordt ingeperkt dan nodig is.

Tevens stelt de Commissie Ybema voor om de mogelijkheid te bezien of een garantie van de aandeelhouders kan worden geëist voor de beginperiode van een nieuwe maatschappij. De Verzekeringkamer beveelt aan het scheppen van een wettelijke mogelijkheid die haar in staat stelt om – tijdelijk – een hogere solvabiliteitsmarge op te leggen aan ondernemingen waarvoor zij dit noodzakelijk acht. Nog sterkere voorkeur verdient het volgens de Verzekeringkamer om een nieuwe formule te ontwerpen voor de omvang van de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge van een verzekeraar. Hierin zouden bijzondere factoren mede tot uitdrukking kunnen worden gebracht, zoals bijvoorbeeld de leeftijd van de onderneming, de schaalgrootte, de aard van de verzekerings- en beleggingsportefeuille en dergelijke.

Gezien de financieringsproblematiek van startende en van snel groeiende verzekeraars (met name levensverzekeraars, die hoge eerste kosten hebben) hebben de aanbevelingen voor een – tijdelijk – hogere solvabiliteitsmarge of een garantie van de aandeelhouders mijn steun. Zoals reeds is aangegeven, bieden de huidige EG-verzekeringsrichtlijnen, gelet op de op dit punt bereikte harmonisatie, op dit onderdeel thans geen mogelijkheden om in de uitvoeringspraktijk hiertoe over te gaan. Binnen de Europese Unie is momenteel een discussie gaande over een nieuwe formule voor de solvabiliteitsmarge. Naar mijn mening zou in deze discussie een meer risico georiënteerde benadering bij de berekening van de solvabiliteitsmarge de voorkeur verdienen. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij de berekening van de solvabiliteitsmarge rekening gehouden zou moeten worden met de verschillen in risicoprofiel tussen de branches waarvoor een verzekeraar een vergunning bezit en andere bijzondere factoren, zoals de schaalgrootte, de aard van de verzekerings- en beleggingsportefeuille en de leeftijd van de onderneming. Dit zou, in overeenstemming met de voorkeur van de Verzekeringkamer, neerkomen op een geheel nieuwe formule voor de omvang van de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge.

Gelet op het feit dat de discussie zich nog maar in het beginstadium bevindt en het ingrijpende karakter van een dergelijke aanpassing zal het formuleren van realistische en praktisch toepasbare normen nogal wat voeten in de aarde hebben. Daarbij moet ook aandacht worden geschonken aan het behoud van evenwichtige concurrentie tussen verzekeraars uit de verschillende lid-staten onderling (level playing field). Het zal de nodige tijd vergen voordat op Europees niveau consensus wordt bereikt over de gewenste aanpak. Aangezien vervolgens wijziging van de EG-verzekeringsrichtlijnen noodzakelijk is, valt, alles overziende, een dergelijke fundamentele herziening niet op korte termijn te verwachten. Teneinde toch tot een verruiming van de mogelijkheden voor de toezichthouder te komen, zou in elk geval in individuele gevallen tijdelijk een hogere solvabiliteitsmarge geëist moeten mogen worden door de Verzekeringkamer. Nederland zal, bij de eerste gelegenheid hiervoor, zich inzetten voor richtlijnwijziging op dit punt.

Het is nu reeds mogelijk, zoals ook hiervoor werd aangegeven, om in de Regeling programma van werkzaamheden verzekeringsovereenkomst 1994 de eis op te nemen voor een verzekeraar die een vergunning aanvraagt om aan te tonen hoe hij aan de binnen een bepaalde termijn te verwachten vereiste solvabiliteitsmarge kan voldoen. Hij kan hieraan voldoen door bijvoorbeeld aan te tonen dat in zijn premiestelling hiermee rekening is gehouden dan wel door een garantie van de aandeelhouders aan te tonen. Lukt de verzekeraar dit niet, dan zal hij zijn ambities moeten bijstellen en bijvoorbeeld beperktere groei-doelstellingen moeten stellen dan wel producten gaan voeren die een geringere groei van de vereiste solvabiliteitsmarge met zich brengen. Het is uiteraard zaak voor de Verzekeringkamer om de ontwikkeling van de verzekeraar te volgen en

eventueel middels een aanwijzing aanpassingen te effectueren. Voor snel groeiende verzekeraars geldt mutatis mutandis hetzelfde.

8. Beleidsvoornemens van de Verzekeringskamer ten aanzien van het financiële toezicht

De Verzekeringskamer heeft mij meegedeeld dat zij zowel bij het toezicht op nieuwe als op bestaande verzekeraars de kwaliteit en de ontwikkeling van de toekomstige solvabiliteit inmiddels intensiever beoordeelt. Verder volgt en begeleidt zij met een hogere frequentie de ontwikkelingen van de bedrijfsactiviteiten van een verzekeraar. Daarnaast heeft zij bepaalde aanscherpingen van het toezicht doorgevoerd c.q. is zij voornemens om dit te doen, zoals het testen van de winstgevendheid van levensverzekeringsprodukten, het maken van sterkte-/zwakte-analyses van verzekeraars en het frequenter bezoeken van onder toezicht staande verzekeraars. Het relatiebeheer als exponent van het nieuwe toezicht is en wordt verder geoperationaliseerd. Een en ander zal er toe leiden dat de Verzekeringskamer beter en tijdiger ontwikkelingen bij verzekeraars zal kunnen onderkennen en derhalve ook eerder zal kunnen bijsturen.

9. Rol bestuurder, commissaris, accountant en actuaris en rapportageverplichtingen

De Verzekeringskamer doet een aantal aanbevelingen met betrekking tot de informatievoorziening aan haar door met name bestuurders, commissarissen, accountants en actuarissen. In het bijzonder voor de raad van commissarissen bepleit de Verzekeringskamer in het algemeen een grotere rol in de informatievoorziening ten behoeve van de toezichthouder. Volgens de Verzekeringskamer kan gedacht worden aan een (actieve) informatieplicht met betrekking tot relevante informatie en belangrijke beleidsvoornemens, het aanwijzen van een «vertrouwenscommissaris» met als speciale taak bescherming van de belangen van polishouders en aan het bij een beginnende verzekeraar verplicht benoemen van een commissaris op voordracht van de Verzekeringskamer.

Voor een adequaat toezicht is het tijdig beschikken over betrouwbare informatie een noodzaak. De WTV 1993 voorziet daarom in een aantal bepalingen op basis waarvan de Verzekeringskamer in beginsel alle benodigde informatie kan verkrijgen. Ieder jaar moeten verzekeraars staten indienen die te zamen een duidelijk beeld geven van het door de verzekeraar gevoerde beheer en van zijn financiële toestand. Daarnaast zijn verzekeraars verplicht om de Verzekeringskamer alle overige inlichtingen te verstrekken die zij voor de vervulling van haar taak verlangt. De Verzekeringskamer kan getuigen, deskundigen, bestuurders en commissarissen oproepen, die verplicht zijn te verschijnen. Voorts kan zij onderzoek ter plaatse doen en de boeken, zakelijke bescheiden en andere informatiedragers van een verzekeraar inzien. Ten slotte moet een verzekeraar die redelijkerwijze kan voorzien dat zijn solvabiliteitsmarge niet voldoet of zal voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt, dat terstond aan de Verzekeringskamer mededelen.

De huidige rapportage-voorschriften verplichten de verzekeraars om binnen zes maanden na afloop van het boekjaar bij de Verzekeringskamer staten in te dienen. Indien de Verzekeringskamer niet op andere wijze, bijvoorbeeld tussentijds door het bestuur, de accountant of de actuaris, op de hoogte wordt gebracht van ontwikkelingen die de continuïteit kunnen bedreigen, is het mogelijk dat zij daar pas na anderhalf jaar achter komt. De Verzekeringskamer tracht zich weliswaar een beeld te vormen van de mogelijke ontwikkelingen op termijn die van invloed zijn op de financiële positie van de verzekeraar, maar de kans op ernstige tegenvallers blijft

bestaan, evenals de kans dat de ontwikkelingen feitelijk anders verlopen dan vooraf werd verwacht. Het is daarom zaak dat de Verzekeringskamer zo spoedig mogelijk op de hoogte is van ontwikkelingen die een beduidende negatieve invloed hebben op de positie van de verzekeraar. Artikel 68 WTV 1993 biedt daartoe de mogelijkheid. Het vijfde lid van dit artikel bepaalt dat «indien een verzekeraar weet of redelijkerwijze kan voorzien dat zijn solvabiliteitsmarge niet voldoet of zal voldoen» aan de daaraan gestelde eisen, deze de Verzekeringskamer hiervan terstond op de hoogte moet brengen. Ondanks de ruime formulering van dit voorschrift zitten hieraan inherente beperkingen. Er is altijd interpretatieruimte, met name over de effecten van ontwikkelingen op de (middel)lange termijn. Het bestuur van de verzekeraar kan de situatie te optimistisch inschatten of zijn mededelingsplicht verzuimen.

De ondergetekende heeft gezien welke mogelijkheden er zijn om de informatievoorziening op dit punt een sterkere basis te geven. Een algehele actieve informatieplicht voor een ieder die in verband met de uitoefening van het toezicht door de Verzekeringskamer over relevante informatie beschikt, zou echter te ver gaan. De rechtszekerheid brengt mee dat een actieve informatieplicht zo concreet mogelijk wordt ingekaderd.

Ongeacht de wijze waarop de benoeming van commissarissen tot stand is gekomen, dienen commissarissen, zoals bepaald in artikel 140, tweede lid, en artikel 250, tweede lid, van Boek 2 BW, zich bij de vervulling van hun taak te richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij moeten geheimhoudings- en vertrouwelijkheidsverplichtingen in acht worden genomen. De onafhankelijke positie van commissarissen wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien voor hun goed functioneren. Deze onafhankelijke positie houdt in dat commissarissen zich niet mogen opwerpen ter behartiging van specifieke deel- c.q. groepsbelangen. De commissarissen moeten een vrij en onafhankelijk oordeel kunnen vormen, zowel ten opzichte van het bestuur waarop de Raad toezicht moet uitoefenen, als ten opzichte van andere belanghebbenden bij de onderneming, alsook ten opzichte van de benoemende instantie. De in de aanbeveling van de Verzekeringskamer genoemde actieve informatieplicht van commissarissen past derhalve minder goed bij de vennootschapsrechtelijke rol en positie van de raad van commissarissen. Hoewel rechtstreekse informatie-verstrekking door de commissarissen aan de Verzekeringskamer met name winst kan betekenen in geval de commissarissen over voor het toezicht belangrijke informatie beschikken die het bestuur om de een of andere reden niet aan de Verzekeringskamer heeft gemeld dan wel indien de commissarissen een minder optimistische inschatting hebben van toekomstige ontwikkelingen dan de bestuurders, is de raad van commissarissen voor een goede taakvervulling zelf echter ook voor een belangrijk deel afhankelijk van het bestuur. De informatievoorziening van de verzekeraar aan de Verzekeringskamer moet mijns inziens derhalve op de eerste plaats door het bestuur als vertegenwoordigend orgaan van de verzekeraar geschieden. Voor de actieve informatievoorziening door het bestuur kan echter wel voorzien worden in de nodige «checks en balances» om te bereiken dat deze informatievoorziening kwalitatief voldoende en volledig is. Te denken is aan een hogere frequentie van beleidsgesprekken met de bestuurders. Als de toezichthouder daartoe aanleiding ziet, kan deze ook gesprekken met commissarissen entameren. Denkbaar is verder dat de verzekeraars worden verplicht om periodiek, bijvoorbeeld ieder kwartaal, een of meer tussentijdse staten in te vullen waarin vragen worden gesteld omtrent de actuele ontwikkelingen bij een verzekeraar. Voorgeschreven zou kunnen worden dat deze tussentijdse staten worden getekend door het bestuur, door de raad van commissarissen, door de accountant en – in

voorkomend geval – door de actuaris. In overleg met de Verzekeringkamer wordt thans bezien om welke informatie het hierbij zou moeten gaan. Een en ander zal leiden tot aanpassing van het Besluit staten verzekeringsbedrijf 1994 en mogelijk ook tot aanpassing van de wettelijke grondslag. Overigens kan de Verzekeringkamer op grond van artikel 175a, eerste lid, van de WTV 1993 voor het geval van een houder van een verklaring van geen bezwaar, die aan het hoofd staat van een groep waartoe één of meer kredietinstellingen behoren, voorschriften formuleren. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat voor sommige aspecten meerdere malen per jaar een rapportage moet worden gestuurd aan de betrokken toezichthouders. De eis tot het indienen van tussentijdse staten kan thans, voor individuele gevallen, reeds worden gebaseerd op artikel 72, eerste lid, tweede volzin, van de WTV 1993. In individuele gevallen kan de Verzekeringkamer verder door middel van een aanwijzing een specifieke actieve informatieplicht opleggen.

Voorts zal worden bezien in hoeverre de indieningstermijn van verslagstaten kan worden terug gebracht.

De Verzekeringkamer zal bij nieuwe verzekeraars gedurende de eerste jaren meerdere malen per jaar overleg met het bestuur van deze verzekeraars plegen. Daarnaast beveelt zij aan dat in bijzondere gevallen een vertrouwenscommissaris wordt aangewezen met als speciale taak de bescherming van de belangen van polishouders en dat bij elke beginnende verzekeraar voor een bepaalde periode verplicht een commissaris wordt benoemd op voordracht van de Verzekeringkamer. Hiertegen pleiten dezelfde eerder gemaakte opmerkingen met betrekking tot de vennootschapsrechtelijke rol en positie van de commissarissen. Zij moeten zich bij de vervulling van hun taak richten naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hierbij past het niet dat commissarissen zich opwerpen voor deel- c.q. groepsbelangen. Voorts speelt de Verzekeringkamer ten aanzien van de commissarissen reeds een rol. Zij toetst de betrouwbaarheid van deze functionarissen. Zoals reeds aangekondigd in paragraaf 1 van dit hoofdstuk, ligt het in mijn voornemen ook bij tussentijdse wijzigingen in het management een voorafgaande toets mogelijk te maken. Deze lijn wordt doorgetrokken naar de medebeleidsbepalers, waaronder onder meer de commissarissen zijn begrepen.

De Verzekeringkamer voert overleg met de organisaties van accountants, actuarissen en verzekeraars om te komen tot concrete werkafspraken in de vorm van een tussen een individuele verzekeraar, diens externe accountant c.q. certificerende actuaris en de Verzekeringkamer op te stellen protocol (tripartiete overeenkomst). De door de Verzekeringkamer gewenste actieve informatieverplichting van de externe accountant en de certificerende actuaris kan mede vormgegeven worden in deze tripartiete overeenkomst. Eveneens kan hierin worden geregeld in welke gevallen de externe accountant en de certificerende actuaris eigener beweging stukken dienen te zenden aan de Verzekeringkamer. Voor de tripartiete overeenkomst zal een wettelijke basis worden gecreëerd in de WTV 1993.

Verder zal middels het wetsvoorstel tot implementatie van de «BCCI-richtlijn»¹, in de WTV 1993 een meldingsplicht voor de accountant worden opgenomen in geval van een (dreigende) calamiteit bij een verzekeraar. Elk feit of besluit met betrekking tot de verzekeraar waarvan de accountant bij de controle van de jaarrekening of van de staten van een verzekeraar kennis heeft verkregen, zal aan de Verzekeringkamer moeten worden gemeld indien dat feit onderscheidenlijk besluit van dien aard is dat het:

- een inbreuk inhoudt op de vergunnings- of uitoefeningsvoorwaarden;

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 600, nrs. 1, 2 en 3.

- de continuïteit van de verzekeraar aantast; of
- leidt tot een voorbehoud ten aanzien van de jaarrekening dan wel tot een oordeelsonthouding. De meldingsplicht gaat evenzeer gelden indien in de uitvoering van de hier bedoelde controle kennis is verkregen van een dergelijke omstandigheid bij een onderneming die een bepaalde mate van zeggenschap in of «nauwe banden» heeft met de verzekeraar.

10. Administratieve boetes en dwangsommen

De Commissie Ybema beveelt aan om te denken aan het invoeren van administratieve boetes die opgelegd kunnen worden als niet aan de wettelijke eisen (zoals het niet op tijd inleveren van de verslagstaten) wordt voldaan. De Verzekeringskamer is van mening dat bij het te laat indienen van verslagstaten een geldelijke boete moet kunnen worden opgelegd. Ook in andere situaties waarbij overschrijding van de afgesproken termijn plaatsvindt, moeten volgens de Verzekeringskamer boetes opgelegd kunnen worden.

Over de invoering van administratieve boetes en dwangsommen vindt momenteel oriënterend overleg plaats met de Verzekeringskamer, De Nederlandsche Bank N.V., de Stichting Toezicht Effectenverkeer en het Ministerie van Justitie. De conclusie is dat zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke dwangsom een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het adequaat en proportioneel handhaven van verschillende bepalingen in de toezichtsregelgeving. Gezien de specifieke aard van deze materie en de noodzaak om ook de andere toezichtswetten te wijzigen, is inmiddels door de ministeries van Financiën en Justitie een afzonderlijk wetgevingsproject opgestart.

11. Goedkeuring van bepaalde contracten

De Commissie Ybema beveelt aan om na te gaan of de Verzekeringskamer door middel van de aanwijzingsbevoegdheid en de waarderingsregels in bijzondere gevallen voor relatief grote beleggingscontracten materiële goedkeuringsbevoegdheid heeft. De Verzekeringskamer is van mening dat contracten die van grote invloed zijn op de toekomstige verplichtingen van de onderneming vooraf aan de Verzekeringskamer moeten worden overgelegd, wanneer een bepaalde verzekeraar hiertoe door de Verzekeringskamer is aangewezen.

In het kader van het normatieve toezicht en de liberalisatie van het kapitaalverkeer, heeft de wetgever zich beperkt tot het stellen van randvoorwaarden aan de beleggingsvrijheid van verzekeraars. De Verzekeringskamer vult dit op een aantal punten nader in, waarbij in algemene zin de eis geldt dat bij de beleggingen tegenover de technische voorzieningen rekening gehouden moet worden met de aard van de door de verzekeraar verrichte transacties met het oog op de optimale combinatie van veiligheid, rendement en liquiditeit van die beleggingen. Zo bestaan er o.a. beleggingsspreidingsregels, opdat een voldoende diversificatie bereikt wordt tussen de verschillende beleggingscategorieën, is er een limitatieve lijst van activa waarin de waarden die tegenover de technische voorzieningen staan mogen worden belegd en bestaan er congruentieregels ten aanzien van de valuta waarin wordt belegd. Overigens heeft de Verzekeringskamer ook de mogelijkheid om in het kader van het solvabiliteitstoezicht bezwaar te maken tegen de waardering van activa. Naar ik aanneem, doelt de Commissie Ybema met de beperking van haar aanbeveling tot «bijzondere gevallen» en de Verzekeringskamer met haar beperking tot «bepaalde door de Verzekeringskamer aangewezen verzekeraars», op verzekeraars die op de een of andere wijze in een «probleem-zone» zijn terecht gekomen. Voor

een dergelijke situatie acht ik deze aanbevelingen alleszins wenselijk, hoewel het op zich beschouwd gaat om een materieel element in het toezicht. Wetswijziging lijkt mij echter niet noodzakelijk. Ten eerste kan de Verzekeringskamer, 'indien het belang van degenen die als verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkeringen betrokken zijn of zullen worden bij overeenkomsten van verzekering gesloten of te sluiten met de betrokken verzekeraar onverwijld ingrijpen noodzakelijk maakt' hiertoe in individuele gevallen gebruik maken van haar aanwijzingsrecht. Dit kan inhouden dat voor het sluiten van bepaalde belangrijke contracten of nader te bepalen handelingen beperkingen worden opgelegd. Indien de verzekeraar niet binnen twee weken op bevredigende wijze gevolg heeft gegeven aan de gegeven aanwijzing, kan de Verzekeringskamer de verzekeraar onder stille curatele plaatsen. Als onverwijld ingrijpen noodzakelijk is, kan de Verzekeringskamer onmiddellijk de stille curatele instellen.

12. Stille curatele

Ik ben van mening dat het in algemene zin aanbeveling verdient om in een eerder stadium tot de aanstelling van een stille bewindvoerder over te gaan. Ik acht het onbevredigend dat een regeling die bedoeld is om in kritieke situaties bij een verzekeraar zo veel mogelijk in stilte in te grijpen, in de praktijk niet wordt benut vanwege mogelijke ruchtbaarheid. Hoewel dit nadeel nooit geheel valt uit te sluiten, dient de Verzekeringskamer te streven naar een zodanige invulling van de benoeming van een stille bewindvoerder dat ruchtbaarheid zoveel mogelijk wordt vermeden. Onder de huidige wetgeving is het overigens ook mogelijk een stille bewindvoerder te benoemen die slechts voor een deel van de bedrijfsvoering de beslissingsmacht van het bestuur overneemt, bijvoorbeeld met betrekking tot het beleggingsbeleid van de onder toezicht staande instelling. Met instemming heb ik voorts kennis genomen van het voornemen van de Verzekeringskamer om, indien op instigatie van de Verzekeringskamer wordt gezocht naar potentiële overnamekandidaten, dit proces intensiever te begeleiden. Dit kan in overleg met een stille bewindvoerder of in een eerdere fase.

13. Noodregeling/faillissement

In haar derde verslag over Vie d'Or doet de Verzekeringskamer voorstellen om de noodregeling efficiënter te laten verlopen en meer aan haar doel te laten beantwoorden.

Aan de – toekomstige – gerechtigden op uitkering van Vie d'Or kwam een wettelijk voorrecht toe op de waarden die dienden tot dekking van de technische voorzieningen. De aanwijzing van die waarden («earmarking») bij Vie d'Or werd evenwel door de rechtbank te 's-Hertogenbosch niet volledig erkend, zodat ook een deel van deze waarden ten goede komt aan de overige crediteuren (niet-polishouders). De Verzekeringskamer pleit voor een verduidelijking en aanvulling van de procedure rond de earmarking van waarden die dienen tot dekking van de technische voorzieningen en doet daarvoor een aantal suggesties. Zo adviseert de Verzekeringskamer om in de wet vast te leggen dat een verzekeraar met een tekort in de als dekking voor de technische voorzieningen geadmistreerde waarden verplicht is om deze aan te vullen uit het vrije vermogen. Daarnaast beveelt zij aan in de WTV 1993 te bepalen dat earmarking van waarden voldoende bepaald is indien daarvan mededeling aan de Verzekeringskamer is gedaan en beveelt zij aan te onderzoeken of tijdens de normale bedrijfsuitoefening de wijze van earmarken kan worden vereenvoudigd. Naar aanleiding van dit advies zal de procedure van earmarking worden bezien.

Met de Verzekeringskamer acht ik het gewenst om de rol van beheerder en vereffenaar tijdens de noodregeling te scheiden van de toezichthoudende taak die de Verzekeringskamer ook tijdens de noodregeling op de betrokken verzekeraar behoudt. De WTV 1993 zal worden aangepast in die zin dat de noodregeling zal worden uitgevoerd door één of meer door de rechtbank te benoemen noodregelingscuratoren. De Verzekeringskamer blijft gedurende de noodregeling toezicht houden op de betrokken verzekeraar, met inachtneming van de bijzondere situatie waarin de verzekeraar zich bevindt.

Artikel 138, zesde lid, Boek 2 BW, bepaalt dat in geval van faillissement de vordering tegen de bestuurders wegens onbehoorlijke taakvervulling slechts kan worden ingesteld wat betreft de periode van drie jaar voorafgaand aan het faillissement. De Verzekeringskamer wijst er op dat een bestuurder die door de curator wegens onbehoorlijk bestuur wordt aangesproken, in een voordeliger positie komt naar mate de noodregeling langer duurt. Dit effect zou volgens de Verzekeringskamer moeten worden geëcarteerd op overeenkomstige wijze als dat voor surséance van betaling is gebeurd, hetgeen betekent dat de driejaarstermijn wordt teruggerekend vanaf de aanvang van de noodregeling. Dit punt is met het Ministerie van Justitie opgenomen.

Overeenkomstig de aanbeveling van de Verzekeringskamer zal worden bezien in hoeverre een erkende belangenvereniging van polishouders in geval van noodregeling voor bepaalde aspecten kan worden gehoord. Dit moet evenwel plaats kunnen vinden zonder dat de overdracht van de portefeuille onnodig wordt vertraagd.

14. Fiscaal compensabele verliezen

De Verzekeringskamer is voorstander van een wettelijke bepaling die het mogelijk maakt om in het geval van een gedwongen portefeuilleoverdracht, waarbij de rechten uit overeenkomsten van verzekering worden gekort, een bestaand fiscaal compensabel verlies voor de vennootschapsbelasting ten dele ten goede te laten komen aan benadeelde overeenkomsten van verzekering.

De vennootschapsbelasting is gebonden aan het belastingsubject en sluit aan bij de jaarwinst van het lichaam. Indien zich verliezen voordoen, zou onverkorte toepassing van het annale stelsel leiden tot een belastingheffing die in verhouding tot de totale winst te zwaar zou zijn. Daarom wordt bij de heffing in gunstige (positieve) jaren door middel van de verliescompensatie rekening gehouden met slechte (negatieve) jaren.

Wordt een lichaam geliquideerd dan betekent dit het natuurlijk einde van de nog openstaande verliescompensatie. Het lichaam waaraan de verliescompensatie was verbonden, kan de verliezen immers niet meer verrekenen nu het door de liquidatie ophoudt te bestaan en geen winsten meer kan genereren. De niet-verrekenende verliezen van een dergelijk lichaam kunnen zich tot op zekere hoogte vertalen in een aftrekbaar liquidatieverlies op het niveau van de aandeelhouder indien deze een lichaam is, dan wel in een verrekenbaar verlies indien de aandeelhouder een ondernemer of een aanmerkelijk-belanghouder is.

Blijft een lichaam in stand maar wordt de verlieslatende onderneming gestaakt, dan vervallen bij de overdracht van de aandelen in het lichaam aan derden de compensabele verliezen ten einde de handel in verliezen tegen te gaan.

Een wetswijziging welke overdracht van verliescompensatie mogelijk zou maken aan overeenkomsten van verzekering zou een vergaande inbreuk maken op de beginselen die aan de belastingheffing ten grondslag liggen op het punt van de verliescompensatie.

Een andere vraag is of bij gedwongen overdracht van verplichtingen ter zake van lopende verzekeringen van de ene maatschappij naar de andere, met deze overdracht ook de verliescompensatie van de één op de ander kan overgaan. Indien deze vraag bevestigend zou worden beantwoord, rijst terstond de vraag welk standpunt dan moet worden ingenomen ten aanzien van activa die uit de failliete boedel worden gekocht. Zou dan ook bij deze activa niet een deel van de verliescompensatie moeten worden meegegeven? De positie van een polishouder onderscheidt zich niet in die mate van andere gedupeerde schuldeisers dat alleen in dat geval overdracht van verliescompensatie te rechtvaardigen zou zijn.

In haar tweede en derde verslag inzake Vie d'Or geeft de Verzekeringskamer te kennen het te betreuren dat geen overeenstemming werd bereikt met het Ministerie van Financiën over het benutten van de onverrekenbare verliezen van Vie d'Or ten behoeve van de overeenkomsten van levensverzekering. Zij spreekt van een wel erg strikte interpretatie van de Wet op de vennootschapsbelasting en van de bestaande jurisprudentie.

De ondergetekende herkent zich hierin niet. Tussen vertegenwoordigers van de Verzekeringskamer en medewerkers van mijn ministerie hebben in de periode van maart tot en met juni 1994 diverse besprekingen plaatsgevonden, waarbij uitputtend is nagegaan of er binnen het kader van wet en jurisprudentie een begaanbare weg kon worden gevonden om tegemoet te komen aan de wens van de Verzekeringskamer om de onverrekenbare verliezen van Vie d'Or in de toekomst te benutten ten behoeve van de overeenkomsten van levensverzekering, ter vermindering van de korting die het gevolg zou zijn van de portefeuille-overdracht op basis van de noodregeling.

De besprekingen zijn afgerond met de conclusie van het Ministerie van Financiën dat er geen scenario te bedenken was dat én uitvoerbaar was én binnen het bestaande fiscaalrechtelijk kader ruimte bood om aan voormelde wens tegemoet te komen. Daarbij speelden niet alleen fiscaalrechtelijke hinderpalen maar ook beperkingen in de feitelijke sfeer. Bij het beoordelen van mogelijke scenario's moesten de geldende fiscale kaders uiteraard worden gerespecteerd. De Commissie Ybema is van mening dat de Staatssecretaris van Financiën in deze kwestie een juist beleid heeft gevoerd en dat een wettelijke bepaling op dit punt geen soelaas zou bieden.

15. Opvangregeling

De Verzekeringskamer beveelt aan te onderzoeken of en zo ja hoe aan haar, met een snelle toetsing vooraf door de rechter, de bevoegdheid zou kunnen worden verleend om, buiten de noodregeling om, een maatschappij te dwingen de verzekeringsportefeuille over te dragen zonder korting van de uit de overeenkomsten van verzekering voortvloeiende rechten. Tevens zou in dit verband ook moeten worden nagegaan of de Verzekeringskamer zelf gerechtigd moet worden een portefeuille te onteigenen en over te dragen. De Commissie Ybema heeft aangegeven het eens te zijn met deze aanbeveling en beveelt op zijn beurt aan dat de Minister van Financiën in overleg treedt met de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars over de voor- en nadelen van een regeling voor het geval verzekeraars niet aan hun verplichtingen jegens polishouders kunnen voldoen.

De Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars hebben in oktober 1995 een globaal voorstel gedaan voor een zogenaamde opvangregeling voor levensverzekeraars, dat zij momenteel uitwerken. Hiertoe is een werkgroep in het leven geroepen, waaraan het Ministerie van Financiën als waarnemer deelneemt. Ik vind het voorstel van de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars een interessante gedachte. Bij de nadere uitwerking zullen echter nog de nodige problemen overwonnen moeten worden. Aspecten die naar mijn oordeel nog nader moeten worden gezien zijn onder andere:

- * gaat de regeling ook gelden voor verzekeraars die geen lid zijn van het Verbond van Verzekeraars (Vie d'Or zou er anders buiten zijn gevallen);
- * moet de regeling niet alleen voor levensverzekeraars maar ook voor schadeverzekeraars gelden;
- * hoe verhoudt de regeling zich tot de Europese regelgeving;
- * kunnen overnames worden afgedwongen als de vereiste solvabiliteitsmarge nog aanwezig is.

Ik wacht de verdere uitwerking van het initiatief door de Verzekeringskamer en het Verbond met belangstelling af. Op dat moment kan worden vastgesteld in hoeverre wetgeving noodzakelijk is. Daarbij zal tevens aandacht worden geschonken aan suggesties die de Verzekeringskamer doet om de afwikkeling van de portefeuille in geval van noodregeling over een langere termijn uit te smeren, bijvoorbeeld om een gunstiger moment af te wachten voor de overdracht van de portefeuille of voor de verkoop van beleggingen. Bij snelle gedwongen verkoop zullen activa immers altijd minder opbrengen. Een verlengde noodregeling zou in deze situatie een substantiële verbetering kunnen brengen.

16. Overige aanbevelingen van de Commissie Ybema

De Commissie Ybema acht het noodzakelijk dat er tussen de Minister van Financiën, de Verzekeringskamer en de verzekeringsbranche van gedachten wordt gewisseld over de volgende punten:

- de verantwoordelijkheid van de tussenpersoon voor het advies dat hij aan een consument geeft;
- het expliciteren van de provisie aan tussenpersonen, zodat het de consument duidelijk wordt welk zakelijk belang deze heeft bij het tot stand komen van een verzekeringsovereenkomst;
- de instelling door de Minister van Financiën van een studiegroep die een advies zou moeten uitbrengen over de inrichting en vormgeving van het toezicht op de aanbieders van verzekerings-, bank- en pensioenproducten, met het oog op de convergentie tussen genoemde producten enerzijds en op de convergentie tussen banken, particuliere en sociale verzekeraars en pensioenfondsen anderzijds.

De eerste twee punten zullen worden meegenomen met de evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) in 1996. De precieze timing is mede afhankelijk van de afronding van de werkzaamheden van de MDW-werkgroep Wabb.

De derde aanbeveling omvat een zeer breed en belangwekkend terrein. Het Ministerie van Financiën maakt naar aanleiding van de toezegging die ik aan de Tweede Kamer heb gedaan bij de behandeling van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 een zogenaamde «röntgen-foto» van de samenhang tussen de financiële toezichtswetten, inclusief een verklaring van de verschillen. Ik ben voornemens om deze röntgen-foto, als zij eenmaal is afgerond voor de financiële toezichtswetten, uit te breiden met de Pensioen- en spaarfondsenwet en de sociale verzekeringswetten. Een studiegroep van ambtenaren van de ministeries van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de verschillen tussen de drie

toezichtsclusters (particuliere financiële instellingen, pensioenfondsen en sociale verzekeraars) inventariseren en de achtergrond van deze verschillen in kaart brengen. Dit geeft inzicht in de overeenkomsten en verschillen die tussen deze sectoren bestaan. Op basis hiervan zullen de bewindslieden van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bezien of stroomlijning noodzakelijk is.

17. Overige voornemens van de Minister van Financiën

De onderlinge vergelijkbaarheid van de staten van verzekeraars is beperkt doordat verzekeraars binnen bepaalde grenzen vrij zijn bij het kiezen van de waarderingsgrondslagen. Naar mijn oordeel is het wenselijk om te bezien in hoeverre een bepaalde mate van standaardisatie van waarderingsgrondslagen in de staten kan bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid voor toezichtdoeleinden. Ik ben voornemens om hierover in overleg te treden met de Verzekeringskamer en met het Verbond van Verzekeraars. Met het oog op de raakvlakken met het algemene jaarrekeningenrecht kan ook overleg met het Ministerie van Justitie noodzakelijk blijken.

De Verzekeringskamer heeft op dit moment wel een bezwaarrecht tegen de aanstelling en handhaving van de actuaris, maar niet t.a.v. de accountant. Beide beroepsgroepen hebben een vergelijkbaar belangrijke rol in het toezichtsbeleid. Kwalitatieve verschillen tussen accountants onderling kunnen er toe leiden dat de goedkeurende verklaring van een accountant ten aanzien van de jaarrekening naar het oordeel van de Verzekeringskamer niet voldoende waarborg biedt voor het toezichtsbeleid. De invoering van een wettelijk bezwaarrecht met betrekking tot accountants overeenkomstig het reeds bestaande voor actuarissen is mijns inziens dan ook wenselijk. De uitwerking wordt met het ministerie van Economische Zaken ter hand genomen.

Gelet op enkele functies die een van de oud-bestuursleden van de Verzekeringskamer vervulde onder andere bij Vie d'Or, acht ik het gewenst dat de Verzekeringskamer een gedragscode opstelt waarin criteria worden geformuleerd met betrekking tot het bekleden van (adviseurs)functies bij onder toezicht staande – of nauw daarmee verbonden instellingen door oud-bestuursleden van de Verzekeringskamer.

18. Personele aspecten

De Verzekeringskamer onderschrijft de noodzaak om het toezicht te intensiveren. Een belangrijke intensivering van het toezicht is niet mogelijk met de huidige bezetting. Zij zal de intensivering van het toezicht over een aantal jaren uitvoeren. Uiteindelijk zal dit een uitbreiding van naar schatting ten minste enige tientallen medewerkers noodzakelijk maken. Voor 1996 wordt voorzien in een uitbreiding met 8,5 formatieplaats, die wordt ingevuld met relatiebeheerders voor het toezicht verzekeringen, medewerkers toezicht, beleggingsdeskundigen en afgeleide ondersteuning.

19. Grenzen aan de intensivering van het toezicht

De Verzekeringskamer heeft – tot het moment waarop de negatieve publiciteit over Vie d'Or haar dat onmogelijk maakte – tot het laatste moment gestreefd naar een oplossing die de continuïteit van (de portefeuille van) Vie d'Or mogelijk zou maken. Zij heeft daarbij gedurende een geruime periode een aantal onwenselijke aspecten van de bedrijfsvoering bij Vie d'Or (zoals het steeds te laat indienen van verslagstaten en het steeds marginaal voldoen aan financiële eisen) voor lief genomen.

Overigens heeft zij wel bij herhaling er op aangedrongen dat aan de wettelijke eisen daaromtrent tijdig zou worden voldaan. De vraag is gesteld wat er met Vie d'Or zou zijn gebeurd indien de Verzekeringkamer toentertijd geen nader uitstel zou hebben verleend danwel zwaardere financiële eisen zou hebben gesteld. Het antwoord op deze vraag is uiteraard achteraf niet met zekerheid te geven. Wel kan van een strenger toezicht verwacht worden dat de Verzekeringkamer van verzekeraars eist dat zij van het begin af aan een veilige koers volgen (en zo niet dat de Verzekeringkamer dan in een vroegtijdig stadium bijstuurt). In de toekomst zal de Verzekeringkamer daardoor wellicht minder geduld hebben met een maatschappij als Vie d'Or. Toch kan in geen enkel toezichtssysteem geheel worden uitgesloten dat een verzekeraar die een veilig beleid voerde, in de problemen komt door bijvoorbeeld een ernstig incident of doordat de werkelijkheid zeer sterk af blijkt te wijken van zijn – op zich prudente – aannames. Strenger toezicht kan betekenen dat de Verzekeringkamer voor een dergelijke maatschappij het doek eerder laat vallen. Toch zal de Verzekeringkamer in de toezichtspraktijk moeten blijven zoeken naar een optimum tussen continuïteit en discontinuïteit (toezichthoudersdilemma).

Bij de intensivering van het toezicht is de volgende kanttekening noodzakelijk. Strenger toezicht kan hogere financiële eisen aan individuele verzekeraars met zich brengen. Uiteindelijk wordt de rekening hiervoor gepresenteerd aan de verzekeringnemers, in de vorm van hogere premies. Denkbaar is dat een verzekeraar hierdoor te duur wordt in vergelijking met binnenlandse of buitenlandse concurrenten die efficiënter en dus goedkoper kunnen werken. Langs deze weg kan een verzekeraar, zeker in een sterk concurrerende markt als de Nederlandse, de facto gedwongen worden om – in het beste geval – op een vorm van samenwerking of overname aan te sturen. In het slechtste geval leidt deze situatie tot een deconfiture van de betrokken verzekeraar. Aangekend wordt dat de concurrentie op de Nederlandse verzekeringsmarkt nog toeneemt, mede door het geïntensiveerde mededingingsbeleid.

Indien de WTV 1993 dan wel de Verzekeringkamer verzekeraars verplicht om extra voorzieningen te vormen, betekent dit niet automatisch dat de fiscus accepteert dat deze ten laste van de winst vóór belastingen worden gebracht. Slechts voorzieningen die voldoen aan de fiscale maatstaf «goed koopmansgebruik» (wat niet noodzakelijk hetzelfde is als wat een «prudente» verzekeraar op grond van de wet of op instigatie van de Verzekeringkamer doet) kunnen ten laste van de winst vóór belastingen worden gebracht.

De Nederlandse verzekeringsbedrijfstaking maakt deel uit van een open Europese verzekeringsmarkt. Het is onwenselijk dat de toezichtseisen in Nederland dermate worden opgeschroefd dat de Nederlandse verzekeringsbedrijfstaking in zijn geheel op een concurrentie-achterstand wordt gezet ten opzichte van buitenlandse verzekeraars. Het uiteindelijke gevolg daarvan kan zijn dat Nederlandse verzekeraars hun zetel verplaatsen naar een andere lid-staat (of een dochtermaatschappij oprichten met zetel in die staat) om van daaruit de Nederlandse verzekeringsmarkt te bedienen, bijvoorbeeld door middel van een bijkantoor. Ingevolge het Europese systeem van «thuisland toezicht» staat een verzekeraar voor al zijn activiteiten binnen de Europese Unie onder toezicht van de lid-staat van zijn zetel. Dit stelt beperkingen aan de mogelijkheid om het toezicht in Nederland te veel te doen afwijken van het toezicht in andere Lid-Staten.

Een laatste kanttekening betreft het dynamische en innovatieve karakter dat de verzekeringsmarkt in Nederland kenmerkt. De intensivering van het

toezicht zou haar doel voorbij schieten indien de teugels zo strak worden aangetrokken dat verzekeraars daardoor worden afgeschrikt om te zoeken naar nieuwe produkten, nieuwe beleggingsvormen en andere innovaties. Ook moet worden voorkomen dat de Nederlandse verzekeringsmarkt praktisch wordt afgesloten voor nieuwe verzekeraars, die vaak vernieuwingen introduceren. Een dergelijke ontwikkeling bergt namelijk het gevaar in zich van een starre, inefficiënte verzekeringsmarkt, die niet in het voordeel is van de verzekeringsconsument.

V. Conclusie

De ondergang van Vie d'Or is te wijten aan een complex van feiten en omstandigheden. Zo voerde Vie d'Or een (te) scherp premiebeleid en was zij niet in staat om de snelle groei van de maatschappij financieel en administratief bij te benen. Aan de snel groeiende kapitaalbehoefte werd slechts moeizaam en ad hoc voldaan. Door de wijze van financiering van de maatschappij was Vie d'Or te zeer afhankelijk van toekomstige opbrengsten, waardoor de deconfiture extra hard aankwam. Bij het functioneren van het management van Vie d'Or zijn ernstige vraagtekens geplaatst. De publiciteit over mismanagement en mogelijke strafbare feiten ontnam de vertrouwensbasis aan het voortbestaan van Vie d'Or. Ook bij de rol van de raad van commissarissen, de externe accountant en de actuaris zijn blijkens het rapport van de Commissie Ybema kritische kanttekeningen te plaatsen. De Verzekeringskamer heeft zich als toezicht-houder weliswaar intensief bemoeid met Vie d'Or, doch achteraf gezien had zij in een aantal opzichten actiever kunnen zijn en het haar ter beschikking staande instrumentarium beter kunnen benutten. Op onderdelen heeft de Verzekeringskamer wellicht te veel geduld gehad met Vie d'Or, wat de Verzekeringskamer deels verklaart met een beroep op het «toezichthoudersdilemma». Bij een andere afweging was waarschijnlijk het doek voor Vie d'Or eerder gevallen. Of het resultaat voor de polishouders dan wezenlijk anders zou zijn geweest, is overigens de vraag.

Een aanscherping van het toezichtsbeleid van meet af aan kan hopelijk de kans op een herhaling van het gebeuren rond Vie d'Or verminderen. Indien een verzekeraar reeds ernstig in de problemen is geraakt, zal bijsturen immers problematisch kunnen blijken. De intensivering van het toezicht zal voor een belangrijk deel kunnen plaats vinden op basis van de huidige regelgeving, hoewel op onderdelen aanpassing van wet- en regelgeving zal worden voorbereid. De Verzekeringskamer heeft zelf reeds een aantal stappen tot toezichtsintensivering genomen. Zo zal zij nauwer gaan toezien op de winstgevendheid van produkten, de kwaliteit van de solvabiliteitsmarge en van de activa en de kwaliteit van de organisatie van een verzekeraar. Ook zal zij meer aandacht gaan schenken aan de toetsing van het management.

Er zijn echter grenzen aan de intensivering van het toezicht. Geen enkel toezichtssysteem kan voorkomen dat een particuliere onderneming in de problemen komt. Er moet een optimum worden nagestreefd tussen effectiviteit en efficiency, zowel qua regelgeving als bij de uitoefening van het toezicht. De wet van de afnemende meeropbrengst doet ook hier opgeld. De wetgever en de toezichthouder moeten realistisch omgaan met de nationale en internationale verhoudingen waarbinnen verzekeraars moeten opereren en – in toenemende mate – concurreren. Het toezichthoudersdilemma is reëel. Is het in het belang van de polishouders om een verzekeraar die niet optimaal aan de toezichtseisen kan voldoen de vergunning te ontnemen? Of is het in het belang van de polishouders indien de verzekeraar nog enig respijt krijgt van de toezichthouder teneinde de verzekeraar door een moeilijke periode heen te loodsen, met de risico's van dien? Het zoeken in de toezichtspraktijk naar een optimum

tussen continuïteit en discontinuïteit zal een kerntaak van de Verzekeringkamer blijven en tot lastige afwegingen aanleiding blijven geven.

De intensivering van het toezicht zou er tenslotte niet toe moeten leiden dat de verzekeringsmarkt in Nederland zijn dynamiek zou verliezen en daardoor te duur en te weinig innovatief zou worden. Dat is niet in het belang van de consument.