

29 507 Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening)

Nr. 158 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2022

Op 14 december 2021¹ stuurde mijn ambtsvoorganger u het rapport van de Evaluatiecommissie Conservatrix (verder: de commissie) met de toezegging op een later moment een uitgebreide reactie aan uw Kamer te sturen. Deze reactie stuur ik u hierbij toe. In mijn reactie betrek ik, mede gelet op de uitkomsten van het onderzoek van de commissie, ook de resultaten van een onderzoek naar een verzekeringsgarantiestelsel (*insurance guarantee scheme*, hierna: IGS). Daarmee doe ik de toezegging² van mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer gestand, om waar mogelijk ook de uitkomsten van de evaluatie van de commissie te betrekken bij de appreciatie van het onderzoek naar een IGS.

Hieronder treft u een toelichting op de aanleiding voor het onderzoek door de commissie, de werkwijze van de commissie en een appreciatie van de aanbevelingen. Daarnaast ga ik in op de schade voor de polishouders. In de bijlagen vindt u een samenvatting van de bevindingen van de commissie en de reactie van de Nederlandsche Bank (verder: DNB) op de aanbevelingen van de commissie die betrekking hebben op haar functioneren. Tot slot voeg ik de brief aan de Eerste Kamer over het onderzoek van KPMG naar de kosten en baten van een IGS in Nederland toe.

1. Aanleiding en onderzoeksoopdracht aan de Evaluatiecommissie Conservatrix

Op 8 december 2020 sprak de rechtbank op verzoek van DNB het faillissement uit van de Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering "Conservatrix" N.V. (verder: Conservatrix). Dit faillissement was, en is nog steeds, een ingrijpende gebeurtenis die veel, en aanhoudende, onzekerheid voor polishouders met zich mee heeft gebracht. Het feit dat Conservatrix failliet is gegaan drie jaar na de gedwongen overdracht aan Trier Holding B.V., riep vragen op die aanleiding waren om de aanloop naar dit faillissement te laten evalueren door een onafhankelijke commissie. De opdracht was onderzoek te doen naar de handelwijze van DNB en het ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix, bij de overdracht aan Trier Holding B.V. (met dezelfde uiteindelijk belanghebbende (UBO) als Eli Global) en in de periode daarna tot aan het faillissement, alsmede naar de toereikendheid van het toepasselijke wettelijke kader.

¹ Kamerstuk 29 507, nr. 157

² Kamerstuk 32 545, nr. 146.

De onderzoeksvragen werden als volgt geformuleerd³:

“a. Hebben DNB en het Ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht aan Trier en in de periode daarna tot het faillissement, adequaat gehandeld?

b. Is het wettelijk kader door DNB en het Ministerie correct toegepast en is dat wettelijk kader toereikend?”

2. Werkwijze commissie

De commissie bestond uit de onafhankelijke leden mevrouw P.F.M. van der Meer Mohr en de heer R. Konterman. Tijdens de evaluatie heeft de commissie zich breed laten informeren. De evaluatie berust op een feitelijke reconstructie van gebeurtenissen waarbij DNB en het ministerie van Financiën betrokken waren.

De commissie heeft het onderzoek naar eigen inzicht ingericht en gaat in het rapport ook in op de voorgeschiedenis, de periode tussen 2004 en 2017, teneinde de bevindingen van context te voorzien.⁴

De bevindingen van de commissie zijn gebaseerd op (deels vertrouwelijke) documentatie die door het ministerie van Financiën en DNB ter beschikking is gesteld en (vertrouwelijke) informatie uit andere bronnen. De commissie heeft met 29 personen gesproken, onder wie (oud-)medewerkers van DNB en van het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van de Stichting Polishouders Conservatrix. Prof. dr. K.W.H. Broekhuizen, een deskundige op het gebied van financieel toezichtrecht, heeft de commissie ondersteund.⁵

3. Bevindingen en opvolging

Ik ben de commissie erkentelijk voor haar inspanningen en haar gedegen rapport. Het is belangrijk om uit deze casus lessen te trekken voor de toekomst en waar mogelijk verbeteringen door te voeren. De aanbevelingen van de commissie bieden hiervoor goede handvatten.

De commissie schetst in haar rapport een beeld van een dossier dat een lange voorgeschiedenis kent. Daarin was sprake van een steeds intensievere betrokkenheid van DNB, een moeilijk bij te sturen probleeminstelling en een overdracht in 2017 waarvan *met kennis achteraf* kan worden gezegd dat die zeer ongelukkig heeft uitgepakt. De commissie beschrijft in haar rapport dat de problemen bij Conservatrix veroorzaakt werden door de groei van het aantal verzekeringsproducten die gevaarlijk waren voor de continuïteit van Conservatrix⁶, het gebrek aan medewerking van de vorige eigenaar (Conservatrix Groep en haar

³ Besluit van de Minister van Financiën van 12 mei 2021, Stcrt. 2021, nr. 25656.

⁴ Zie pagina 5 van het rapport.

⁵ Zie pagina 7 van het rapport.

aandeelhouders) en een tekortschietend bestuur binnen Conservatrix. Na de gedwongen overdracht in 2017 ontstonden problemen met de nieuwe eigenaar, de *governance*-structuur en de naleving van opgelegde verplichtingen (zoals de bijstortverplichting) door de nieuwe eigenaar. De mogelijkheden om een faillissement te voorkomen raakten daarmee uitgeput.

Een samenvatting van de bevindingen van de commissie heb ik opgenomen in bijlage 1. Naar aanleiding van deze bevindingen doet de commissie een aantal aanbevelingen met betrekking tot het toezicht van DNB en met betrekking tot de toereikendheid van het wettelijk kader.

3.1 *Aanbevelingen gericht op DNB*

DNB heeft mij per brief geïnformeerd over de wijze waarop zij opvolging zal geven aan de aanbevelingen van de commissie. Deze brief is als bijlage 3 bijgevoegd⁷.

Aanbeveling 1: Meewegen risico's bijzondere eigendomsstructuren

De eerste aanbeveling die de commissie doet ten aanzien van het handelen van DNB, is om in het risicogestuurd toezichtbeleid rekening te houden met de voor effectief toezicht ongunstige kenmerken van ondernemingen met dominante aandeelhouders en om een verzaamd toetsingsregime voor bestuurders en commissarissen van dergelijke ondernemingen te overwegen.

DNB schrijft mij dat deze aanbeveling goed past bij haar risicogebaseerde toezicht en dat de bestaande kaders ruimte bieden om de risico's die samenhangen met bijzondere eigendomsstructuren te adresseren bij het verlenen van een 'verklaring van geen bezwaar' (vvgb) of bij een personentoetsing. DNB schrijft dat bijzondere eigendomsstructuren een verzwarende indicator zullen vormen in het risicogebaseerde kader voor het toetsen van natuurlijke personen. Als signalen daartoe aanleiding geven zal dit leiden tot een verdiepte toetsing.

⁶ Te weten: levensverzekeringen met een relatief hoog gegarandeerd eindkapitaal en een winstdelingsregeling die is gekoppeld aan de hypotheekportefeuille van Conservatrix.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Aanbevelingen 2a, 2b en 3: Betrouwbaarheidsonderzoeken en informatie-uitwisseling met lokale (buitenlandse) toezichthouders

De commissie doet een drietal aanbevelingen die samenhangen met de betrouwbaarheidstoetsing van natuurlijke personen. De commissie raadt aan om daarbij niet zonder meer af te gaan op informatie van lokale toezichthouders, maar ook eigen onderzoek te doen en tijdig een grondige analyse te maken van de mogelijkheid om toezicht, handhaving en nakoming van afspraken te effectueren in het desbetreffende buitenland, en te zorgen dat daarvoor de juiste kennis beschikbaar is. De commissie beveelt ook aan om de bestaande afspraken over het uitwisselen van informatie met buitenlandse toezichthouders periodiek te evalueren en aan te passen. Bij vermoedens over de betrouwbaarheid van een persoon, dient DNB volgens de commissie niet te volstaan met een algemene kijk op wat niet abnormaal zou zijn, maar dient DNB expliciet ruimte te maken voor het wegen van niet-juridische en niet-formele informatie en inzichten.

DNB acht, onder andere bij toetsingen, de input van de lokale toezichthouders onontbeerlijk. Tegelijkertijd leert deze casus dat niet altijd volledig op deze input kan worden vertrouwd. DNB zal, vooral bij informatie van toezichthouders buiten de EU, extra alert zijn en ook extra bedacht zijn op mogelijke belangenconflicten van lokale toezichthouders. Waar nodig, zal DNB op proportionele wijze aanvullend eigen onderzoek doen. DNB zegt toe de samenwerkingsafspraken (MoU's) met buitenlandse toezichthouders periodiek te evalueren en aard en inhoud zo nodig aan te passen.

Ten aanzien van het betrekken van informele signalen bij het toezicht, schrijft DNB dat zij deze aanbeveling ter harte neemt. DNB betreft verschillende informatiebronnen in het risicogebaseerde toetsingsproces, waaronder informele signalen. DNB zal bij toetsingen van personen informele signalen explicieter gaan wegen dan tot nu het geval was. DNB benadrukt dat zij bij het nemen van besluiten en maatregelen zich ervan dient te vergewissen dat deze de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Juridische zorgvuldigheid en rechtszekerheid is uiteindelijk in het belang van alle stakeholders, ook van polishouders.

Aanbeveling 4: Confirmation bias

De commissie waarschuwt DNB voor de *confirmation bias*⁸ en beveelt aan om in gevallen waarin veel extern advies wordt gebruikt voldoende tijd te nemen voor het afwegen van de adviezen en dat te doen met voldoende 'vreemde' ogen.

In reactie hierop schrijft DNB dat de afgelopen jaren al een verbeterslag is gemaakt met het inrichten van een "interne *challenge*". DNB zegt verder toe om voor toekomstige meer complexe interventietrajecten nadrukkelijk tegenkracht te

⁸ Daarmee bedoelt de commissie dat zij de indruk heeft dat DNB door de sterke overtuiging dat een oplossing *zonder* korting voor polishouders hoe dan ook bereikt moest worden, te veel heeft gekoerst op argumenten en omstandigheden die deze overtuiging konden bevestigen. Daardoor heeft DNB mogelijk te weinig oog gehad voor andere oplossingen.

organiseren. Bij inhuur van externe expertise, die in de regel gericht is op juridische of bedrijfseconomische deelaspecten van complexe dossiers, zal DNB zich meer laten *challengen* op de voorgenomen aanpak.

DNB noemt in haar brief dat voornoemde, tot haar gerichte, aanbevelingen in het risicogebaseerde toezicht zullen worden ingepast en beschrijft de wijze waarop zij dat zal doen. DNB geeft daarbij aan dat zij prioriteit geeft aan spoedige implementatie van de aanbevelingen in het toezichtkader.

Ik juich het toe dat DNB uit deze casus lessen wil trekken en alle aanbevelingen van de commissie met prioriteit oppakt. In het reguliere contact dat ik heb met DNB zal ik de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen monitoren.

3.2 *Reactie op aanbevelingen met betrekking tot de toereikendheid van het wettelijk kader*

In het navolgende ga ik kort in op de wijze waarop ik opvolging wil geven aan de aanbevelingen van de commissie die betrekking hebben op de toereikendheid van het wettelijk kader. Een uitgebreide reactie per aanbeveling is opgenomen in bijlage 2.

Aanbeveling 5: Periodieke evaluatie van bestaande regels

De commissie doet de aanbeveling om regelmatig na te gaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor zij zijn opgesteld.

Ik ben het met de commissie eens dat het niet wenselijk is dat regels die niet langer toepasbaar of doelmatig zijn, onnodig lang onderdeel blijven uitmaken van geldende wetgeving. Dat geldt zeker als burgers mogelijk verwachtingen aan die regels ontlelen. Ik zal de aanbeveling van de commissie dan ook telkens meewegen bij de vormgeving van toekomstige wijzigingstrajecten en daarbij ook aandacht hebben voor de planning van herzieningen (in verband met doorlooptijden van wijzigingstrajecten).

Aanbeveling 6: De algemeenbelangtest in de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars

De commissie doet een aanbeveling ten aanzien van de algemeenbelangtest, waarbij zij zich in het bijzonder heeft laten leiden door de bescherming van de polishouders als fundamentele doelstelling van het verzekeringsrecht. De aanbeveling is om nader te bezien of de doelstelling in de algemeenbelangtest die betrekking heeft op polishouders, doelstelling (a), kan worden aangemerkt als een zelfstandige doelstelling.

Het gaat hier om een test die DNB uitvoert bij een verzekeraar om te beoordelen of deze verzekeraar bij falen in aanmerking komt voor resolutie volgens de regels uit de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars (verder: Whav) (zoals ingevoegd in de Wft) of via afwikkeling in faillissement (volgens de Faillissementswet).⁹ Ik onderschrijf, net als de commissie, dat bescherming van de belangen van polishouders een belangrijke doelstelling is van het verzekeringstoezicht. Ik wil hierbij echter wel benadrukken dat dit onverlet laat dat de toepassing van het afwikkelingsinstrumentarium proportioneel moet zijn.

De vraag of polishouderbescherming een zelfstandige doelstelling moet zijn binnen de algemeenbelangtest is momenteel ook aan de orde in het kader van de onderhandelingen over het voorstel van de Europese Commissie voor de *Insurance Recovery and Resolution Directive* (verder: IRRD). Ik zet in de onderhandelingen, overeenkomstig het met uw Kamer gedeelde BNC-fiche, in op zo veel mogelijk aansluiting bij ons bestaande nationale wettelijk kader, ook op dit onderdeel, mede vanwege het belang van proportionaliteit. Het is echter de vraag of er voldoende draagvlak is in Europa voor dit Nederlandse standpunt. Het is derhalve denkbaar dat in het IRRD-voorstel polishouderbescherming een zelfstandig toetsingscriterium blijft bij de algemeenbelangtest voor afwikkeling in resolutie.

Aanbeveling 7: Onderzoek wenselijkheid IGS en andere beschermings-mechanismen

Ten slotte beveelt de commissie aan de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel te onderzoeken en daarbij ook de vraag te betrekken hoe de positie van polishouders op andere wijzen dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar.

In zijn brief van 27 september 2021¹⁰ heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat werd gedaan naar de kosten en baten van een verzekeringsgarantiestelsel (*insurance guarantee scheme*, verder: IGS). Dit onderzoek, uitgevoerd door KPMG, is gedaan op verzoek van de Eerste Kamer. Ik heb het rapport van KPMG en de brief waarin de Eerste Kamer over de bevindingen van KPMG wordt geïnformeerd, als bijlagen 4¹¹ en 5¹² bij deze brief gevoegd. Voor

⁹ Een verzekeraar die wordt afgewikkeld volgens de regels uit de Whav, wordt afgewikkeld door DNB (resolutie). Hiertoe wordt preventief een afwikkelplan opgesteld. DNB kan verschillende instrumenten inzetten bij de afwikkeling, zoals bijvoorbeeld de portefeuilleoverdracht. DNB kan gezien het ingrijpende karakter van de afwikkeling daar alleen toe besluiten als dit in het algemeen belang is (de algemeenbelangtest). Als dit niet het geval is, wordt de verzekeraar op verzoek van DNB failliet verklaard door de rechtbank, waarna een aangewezen curator de boedel afwikkelst. Ook de curator heeft de mogelijkheid om een verzekeringsportefeuille over te dragen.

¹⁰ Kamerstuk 32 545, nr. 146.

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

een uitgebreidere beschrijving van de bevindingen van KPMG verwijs ik daarom korthedshalve naar die brief.

Uit het rapport van KPMG blijkt dat een IGS een toevoeging kan zijn bij de bescherming van polishouders. Tegelijkertijd maakt het KPMG-rapport ook inzichtelijk dat de inrichting van een IGS, afhankelijk van de gekozen grondslagen, kostbaar en complex zou zijn. Ik zal met alle stakeholders in gesprek gaan om te kijken of en onder welke concrete randvoorwaarden een IGS aanvullend is en wenselijk en werkbaar zou zijn. Als een IGS wordt ingevoerd, dan heeft het bovendien mijn voorkeur dat dit gebeurt in de context van Europese minimumharmonisatie. Het is goed mogelijk dat de Europese Commissie na afronding van de nu voorliggende voorstellen voor de herziening van Solvency II en IRRD een voorstel voor verdere harmonisatie van nationale IGS-en zal indienen. Ik zal het onderzoek van KPMG en de uitkomsten van mijn gesprekken met de stakeholders gebruiken voor de vormgeving van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over een mogelijk Europees voorstel voor verdere harmonisatie van nationale IGS-en. Mocht de Europese Commissie toch niet met een voorstel komen, dan zal ik de uitkomsten van deze gesprekken gebruiken voor de verdere gedachtenvorming over de wenselijkheid van een nationaal IGS. Ik zal uw Kamer hierover op de daarvoor geëigende momenten informeren.

De commissie beveelt ook aan om te bezien hoe de positie van polishouders op andere wijzen dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar. Dit onderwerp heeft mijn aandacht. In algemene zin wordt in het beleid en in het toezicht al zo goed mogelijk rekening gehouden met wetenschappelijke inzichten over consumentengedrag. Bij elke verhoging van de lastendruk en regeldruk voor de aanbieders van de verzekeringsproducten, dient steeds te worden gekeken wat dit betekent voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de producten voor burgers.

4. Schade voor de polishouders

Tijdens het tweeminutendebat Financiële Markten op 3 februari 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 4) heb ik toegezegd in te gaan op de positie van de polishouders na afwikkeling van het faillissement. Momenteel zijn de curatoren nog aan zet. Het is hun taak om in de afwikkeling van het faillissement de belangen van de crediteuren, waaronder de polishouders, zo goed mogelijk te behartigen. Het is echter waarschijnlijk dat de polishouders ook na afronding van het faillissement met kortingen zullen worden geconfronteerd. De curatoren schatten nu in dat de kortingen tussen de 10-20% zullen bedragen. Ik begrijp hoe vervelend dat is voor de polishouders.

Nederland heeft een robuust wettelijk kader en robuust toezicht. Beide zijn erop gericht om de belangen van polishouders zo goed mogelijk te beschermen. Dit betekent echter niet dat verzekeraars nooit kunnen falen en het betekent ook niet

dat polishouders geen schade kunnen lijden als gevolg van dit falen. Wel moet door DNB in het geval van afwikkeling in resolutie, of door de curatoren ingeval van afwikkeling in faillissement, deze schade zo veel mogelijk worden beperkt. Daar werken de curatoren van Conservatrix nu hard aan.

Ik vind het bovendien belangrijk dat uit het faillissement van Conservatrix lessen worden getrokken voor de toekomst. Het rapport en de aanbevelingen van de commissie bieden daarvoor een aantal nuttige handvatten.

Het bestaande wettelijk kader is er nadrukkelijk op gericht om de inzet van publieke middelen bij het falen van een verzekeraar te voorkomen. Het compenseren van polishouders zou een onwenselijk precedent scheppen voor toekomstige situaties. Denk ook aan pensioenspaarders die aangesloten zijn bij pensioenfondsen, waarvan een aantal in het verleden met kortingen is geconfronteerd. Bovendien zou compensatie kunnen leiden tot *moral hazard*: professionele partijen, zoals tussenpersonen, zouden dan bij de aankoop van nieuwe polissen kunnen anticiperen op de verwachting dat bij falen compensatie volgt en zouden daardoor geprikkeld kunnen worden enkel te kijken naar de laagste prijs en niet naar de soliditeit van de verzekeraar in kwestie.

5. Afsluiting

In deze brief heb ik toegelicht op welke wijze opvolging wordt gegeven aan de aanbevelingen van de commissie. Ik zal in gesprek blijven met DNB over de opvolging van de aanbevelingen. Een aantal aanbevelingen over het wettelijk kader raakt aan lopende Europese trajecten. Waar relevant zal ik de aanbevelingen betrekken bij die trajecten. Gelet op het belang van polishouderbescherming zullen verder onderwerpen als transparantie en informatievoorziening richting de polishouders en het functioneren van het wettelijk kader mijn voortdurende aandacht blijven houden.

De minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Bijlage 1 – Bevindingen van de commissie

1.1 Het functioneren van DNB

De commissie maakt in haar onderzoek en rapport onderscheid tussen verschillende periodes. Over de gehele periode van 2010 tot 2020 constateert de commissie dat DNB een zeer grote inspanning in de vorm van tijd en bemensing heeft geleverd om het dossier Conservatrix in goede banen te leiden, en dit in een lange reeks van jaren waarin verschillende wettelijke regimes van toepassing waren.

Eerste periode: tot 2016

In de periode van 2004 tot 2012 ziet de commissie een geleidelijke toename van zorgen bij DNB, maar maatregelen gericht op verbetering bleven aanvankelijk achterwege. In 2009 kreeg Conservatrix de status van probleemdossier¹³ en vanaf 2010 drong DNB aan op een aantal maatregelen ter verbetering van het risicomanagement, de voorbereiding op Solvency II en de versterking van de raad van commissarissen. Onderdeel van de zorgen van DNB betrof het Natuurlijk Garantieplan (verder: NGP) dat vanaf 2009 het belangrijkste (beleggings-) verzekeringsproduct van Conservatrix was. Vanaf 2012 uitte DNB (en vanaf 2013 ook de Autoriteit Financiële Markten) deze zorgen en werd het toezicht verder geïntensiveerd. Op 1 april 2014 stelde DNB onder meer een stille curator aan bij Conservatrix. DNB drong er bij Conservatrix op aan om te stoppen met het NGP. In 2015 staakte Conservatrix de verkoop van nieuwe producten.

De commissie concludeert dat de zorgen van de toezichthouders terecht waren en stelt dat eerder en krachtiger ingrijpen door DNB in de periode tot 2016 (bijvoorbeeld een veel eerdere beëindiging van de productie van verzekeringen met hoge garantierendementen) mogelijk voor een andere wending had kunnen zorgen, al benadrukt de commissie dat de primaire verantwoordelijkheid voor haar producten uiteraard bij Conservatrix zelf lag. De commissie concludeert ook dat bijsturing door DNB werd bemoeilijkt door het gebrek aan medewerking van de toenmalige directie (tevens aandeelhouders) van Conservatrix en de tekortschietende bestuurlijke verhoudingen en bestuursstructuur binnen Conservatrix.¹⁴

¹³ Deze kwalificatie leidt tot intensiever toezicht, zie toelichting op p. 37 van het rapport.

¹⁴ Zie p. 137 en 138 van het rapport.

Tweede periode: van 2015 tot 15 mei 2017

In 2014 werd de stille curator aangesteld bij Conservatrix en werd Conservatrix een protocoldossier¹⁵ binnen DNB. In de aanloop naar de gedwongen overdracht nam DNB volgens de commissie steeds meer de regie. Begin 2016 startte DNB de voorbereidingen voor de gedwongen overdracht. De commissie constateert dat op de onderhandelingen en het bereiken van overeenstemming met eventuele kopers van Conservatrix een complicerend taboe rustte, namelijk dat een korting op de aanspraken van polishouders voor DNB *de facto* onbespreekbaar was. De commissie stelt in dat verband de vraag of een korting op de aanspraken van polishouders eigenlijk niet al onafwendbaar was geworden.

De commissie stelt vast dat het proces naar een gedwongen overdracht in een stroomversnelling kwam toen zich in 2017 een partij meldde die afzag van een korting voor polishouders (Eli Global). De commissie overweegt dat, met de kennis van nu, de vormgeving van de afspraken met de nieuwe eigenaar gevoelige onvolkomenheden bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van de bijstortingsverplichting en de herverzekeringsovereenkomst. Ook constateert de commissie dat de nieuwe eigendomsstructuur van Conservatrix, met een UBO op afstand, later effectief optreden van DNB ernstig heeft bemoeilijkt. Het toezicht door DNB op Conservatrix werd volgens de commissie dus zowel onder haar oude, als onder de nieuwe eigenaar bemoeilijkt door de zwakke en kwetsbare bestuursstructuur bij de verzekeraar. De commissie heeft ten aanzien van deze bevinding een aanbeveling gedaan voor het toezicht.

De commissie meent dat er belangrijke lessen te leren zijn uit het proces omtrent de betrouwbaarheidstoetsing van de UBO. Zij doet als gevolg daarvan een drietal aanbevelingen.

Ten aanzien van de periode rond de overdracht van de aandelen Conservatrix in 2017 aan Trier Holding B.V. schrijft de commissie de indruk te hebben dat DNB achteraf gezien leed aan het fenomeen van een zogenaamde *confirmation bias*. Daarmee bedoelt de commissie dat zij de indruk heeft dat DNB, door de sterke overtuiging dat een oplossing *zonder* korting voor polishouders hoe dan ook bereikt moest worden, te veel heeft gekoerst op argumenten en omstandigheden die deze overtuiging konden bevestigen. Daardoor heeft DNB mogelijk te weinig oog gehad voor andere oplossingen. Hier koppelt de commissie een aanbeveling aan.

De commissie spreekt haar waardering uit voor het feit dat DNB twee interne evaluaties heeft uitgevoerd naar het eigen optreden in dit dossier.

¹⁵ Deze kwalificatie wordt toegekend aan ondernemingen bijvoorbeeld indien DNB van oordeel is dat de continuïteit van de instelling in gevaar komt. Zie toelichting op p. 37 van het rapport.

Derde periode: van 2018 tot en met het faillissement in 2020

De laatste periode werd gekenmerkt door nieuwe problemen, zowel ten aanzien van de nieuwe aandeelhouder, als ten aanzien van Conservatrix zelf. De commissie concludeert dat, ondanks de toenemende inspanningen van DNB, er bij Conservatrix (zeker in de *governance*) veel bij het oude bleef. Zolang dat het geval was, was er bij potentiële kopers, een verkoop werd als mogelijke oplossing gezien, weinig animo voor een overname van levensverzekeraar Conservatrix. De commissie beschrijft dat beoogde kopers en overnemers de toenmalige eigenaar van Conservatrix als een buitenbeentje zagen, waarmee vanuit reputationeel oogpunt beter geen zaken konden worden gedaan. Zonder bijstorting van de bestaande aandeelhouder en zonder een nieuwe potentiële koper stevende Conservatrix af op faillissement. De commissie doet geen aanbevelingen op basis van haar onderzoek naar deze laatste periode.

1.2 Het functioneren van het ministerie van Financiën

Ten aanzien van het functioneren van het ministerie van Financiën heeft de commissie gekeken naar de twee momenten waarop het ministerie een formele rol had in dit dossier, te weten: (i) bij de indiening van het verzoek van DNB tot goedkeuring van het overdrachtsplan bij de rechtbank in 2017, waarvoor instemming van de minister van Financiën was vereist; en (ii) bij het verzoek om financiële steun dat de directie van Conservatrix in 2020 aan mijn ambtsvoorganger deed. De commissie concludeert dat het ministerie de benodigde stappen heeft doorlopen. Het handelen van het ministerie van Financiën tijdens die twee momenten heeft de commissie geen aanleiding gegeven om aanbevelingen te doen.

1.3 De toereikendheid van het wettelijk kader

De commissie heeft ook onderzocht of het wettelijk kader door DNB en het ministerie van Financiën correct is toegepast en of dat wettelijk kader toereikend is dan wel aanpassing behoeft. De commissie constateert dat DNB en het ministerie van Financiën in het algemeen over toereikende wettelijke bevoegdheden en instrumenten beschikten om toezicht te houden op Conservatrix, handhavende maatregelen te treffen bij niet of onvoldoende naleving van normen en om nader actie te nemen als dat noodzakelijk was. Desondanks doet de commissie een drietal aanbevelingen met betrekking tot de toezichtwetgeving.

Bijlage 2 - Reactie op de aanbevelingen met betrekking tot het wettelijk kader

Aanbeveling 5: Periodieke evaluatie van bestaande regels

De commissie doet de aanbeveling om regelmatig na te gaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor zij zijn opgesteld. De commissie refereert in haar toelichting aan de Opvangregeling Leven (verder: opvangregeling).¹⁶ De commissie constateert dat de opvangregeling lang deel heeft uitgemaakt van het wettelijk kader, maar nooit is toegepast. Al langer voor de intrekking van de opvangregeling met de inwerkingtreding van de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars (Whav) was bekend dat de regeling in strijd was met de Europese staatssteunregels. Omdat het gaat om een wettelijke regeling waaraan polishouders mogelijk verwachtingen hebben ontleend omtrent de bescherming van hun positie, acht de commissie het ongelukkig dat de opvangregeling zo lang deel is blijven uitmaken van het wettelijk instrumentarium.

Ik ben het met de commissie eens dat het niet wenselijk is dat regels die niet langer toepasbaar zijn, onnodig lang onderdeel blijven uitmaken van geldende wetgeving. Dat geldt zeker als burgers mogelijk verwachtingen aan die regels ontlelen. In zijn algemeenheid geldt dat als er signalen zijn dat geldende wetgeving bij nader inzien niet (langer) voldoet¹⁷, dit zoveel mogelijk zal worden geadresseerd in de wijzigingscyclus of in separate wetgevingstrajecten. Het is natuurlijk lastiger om in te grijpen als niet bekend is (uit signalen, evaluaties of anderszins) dat een regeling niet langer toepasbaar is. Desalniettemin zal ik de aanbeveling van de commissie telkens meewegen bij de vormgeving van toekomstige wijzigingstrajecten en daarbij ook aandacht hebben voor de planning van herzieningen (in verband met doorlooptijden van wijzigingstrajecten), om te voorkomen dat regelingen langer dan noodzakelijk onderdeel blijven uitmaken van de geldende wet- en regelgeving en zodat benodigde wijzigingen zo spoedig mogelijk kunnen worden betrokken.

In dit dossier is vaker gevraagd of gesuggereerd dat de opvangregeling voor verzekeraars soelaas zou hebben geboden. Ik wil nogmaals benadrukken dat dit hoogstwaarschijnlijk niet het geval zou zijn geweest voor Conservatrix. Niet enkel vanwege het feit dat de opvangregeling niet voldeed aan de eisen die door de Europese Commissie werden gesteld voor het verlenen van staatssteun aan verzekeraars, maar ook omdat de regeling vereiste dat de portefeuille die werd 'opgevangen' levensvatbaar was. Die levensvatbaarheid moest tot uitdrukking komen in toekomstige winstgevendheid. Er bestond immers een terugbetalingsverplichting van ontvangen steun. Het is uiterst onzeker of de portefeuille van Conservatrix zou hebben voldaan aan de criteria.

¹⁶ De opvangregeling was tot 1 januari 2019 opgenomen in artikelen 3:149-3:158 Wft.

¹⁷ Bijvoorbeeld signalen afkomstig van de toezichthouders middels de wetgevingsbrieven.

Aanbeveling 6: De algemeenbelangtest in de Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars

De commissie doet een aanbeveling ten aanzien van de algemeenbelangtest, waarbij zij zich in het bijzonder heeft laten leiden door de bescherming van de polishouders als fundamentele doelstelling van het verzekeringsrecht. De aanbeveling roept op om nader te bezien of de doelstelling in de algemeenbelangtest die betrekking heeft op polishouders, doelstelling (a), kan worden aangemerkt als een zelfstandige doelstelling.

Het gaat hier om een test die DNB uitvoert bij een verzekeraar om te beoordelen of deze verzekeraar bij falen in aanmerking komt voor resolutie volgens de regels uit de Whav (zoals ingevoegd in de Wft) of via afwikkeling in faillissement (volgens de Faillissementswet).¹⁸ DNB toetst dit zowel in het kader van haar resolutieplanning als wanneer daadwerkelijk sprake is van falen of waarschijnlijk falen van de onderneming. Afwikkeling (resolutie) is volgens artikel 3A:85 lid 3 Wft in het algemeen belang “indien dit noodzakelijk is om de in [artikel 3A:84](#), onderdeel a, tezamen met onderdeel b, c of d, of de in de onderdeel b, c of d, vermelde doelstellingen te verwezenlijken en deze doelstellingen niet in dezelfde mate verwezenlijkt zouden worden indien de verzekeraar in faillissement zou worden geliquideerd”.

De bedoelde vier onderdelen uit artikel 3A:84 Wft zijn:

- a. bescherming van de belangen van gerechtigden op vorderingen krachtens directe verzekering;
- b. het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen;
- c. het voorkomen van significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie;
- d. het voorkomen van de inzet van overheidswege te verstrekken financiële middelen.

Het enkele feit dat de bescherming van de belangen van polishouders (onderdeel a) beter zouden worden verwezenlijkt met afwikkeling in resolutie dan met faillissement, is volgens de wet derhalve niet voldoende voor DNB om tot afwikkeling in resolutie te kunnen besluiten. DNB moet kunnen aantonen dat in aanvulling daarop ook één van de overige doelstellingen wordt verwezenlijkt en dat de beide doelstellingen niet in dezelfde mate zouden worden verwezenlijkt in faillissement.

¹⁸ Een verzekeraar die wordt afgewikkeld volgens de regels uit de Whav, wordt afgewikkeld door DNB (resolutie). Hiertoe wordt preventief een afwikkelplan opgesteld. DNB kan verschillende instrumenten inzetten bij de afwikkeling, zoals bijvoorbeeld de portefeuilleoverdracht. DNB kan gezien het ingrijpende karakter van de afwikkeling daar alleen toe besluiten als dit in het algemeen belang is (de algemeenbelangtest). Als dit niet het geval is, wordt de verzekeraar op verzoek van DNB failliet verklaard door de rechtbank, waarna een aangewezen curator de boedel afwikkelst. Ook de curator heeft de mogelijkheid om een verzekeringsportefeuille over te dragen.

Deze koppeling van de doelstelling a. aan een van de overige doelstellingen is destijds als gevolg van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) in de Whav opgenomen.¹⁹ De Afdeling vroeg zich af of het belang van de bescherming van polishouders op zichzelf voldoende rechtvaardiging vormt voor de toepassing van afwikkelingsinstrumenten, of dat het in de rede ligt om aanvullende voorwaarden te stellen waaraan tevens moet zijn voldaan, om zo meer recht te doen aan het onconventionele en ingrijpende karakter van de bijzondere afwikkelingsinstrumenten ten opzichte van faillissement. De Afdeling was van oordeel dat niet lichtvaardig tot toepassing van het afwikkelingsinstrumentarium moet worden over gegaan. Het vorige kabinet deelde dat oordeel en was van mening dat afwikkeling in resolutie van een verzekeraar een ingrijpend proces is dat uitsluitend aan de orde is indien een overwegend openbaar belang daartoe aanleiding geeft. Zonder de koppeling van de doelstelling a. aan een andere doelstelling zou een beperkt voordeel voor een beperkte groep polishouders voor DNB aanleiding kunnen zijn om tot afwikkeling (resolutie) over te gaan. Die drempel werd te laag geacht.²⁰ Met andere woorden, de toepassing van resolutie moet proportioneel zijn.

Ik onderschrijf, net als de commissie, dat bescherming van de belangen van polishouders een belangrijke doelstelling is van het verzekeringstoezicht. Wel benadruk ik dat resolutie niet altijd een superieur alternatief is voor faillissement. Onder de huidige regels hebben zowel de curator in faillissement, als DNB in resolutie de mogelijkheid om een portefeuille over te dragen. Ook kan de curator uitkeringen gedurende het faillissement continueren, al dan niet met korting. Ook in een afwikkelingsscenario in resolutie kunnen en zullen indien nodig kortingen voor polishouders worden toegepast. Het uitgangspunt van het wettelijk kader is dat falende verzekeraars in faillissement worden afgewikkeld. Alleen als aan bepaalde wettelijke vereisten is voldaan, kan DNB overgaan tot afwikkeling, zoals ook volgt uit het voorgaande.²¹ Dit reflecteert het ingrijpende karakter van afwikkeling. In zijn algemeenheid is het denkbaar dat in sommige scenario's een faillissement uiteindelijk ongunstiger zal zijn voor polishouders dan resolutie. Dit zal, voor zover zich dit voordoet, voornamelijk spelen bij levensverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Ik vind tegelijkertijd, net als de Afdeling en het vorige kabinet, dat de toepassing van het afwikkelingsinstrumentarium proportioneel moet zijn. Verzekeraars die mogelijk in aanmerking komen voor afwikkeling in resolutie moeten als gevolg van die status aan uitgebreide eisen voldoen met betrekking tot door DNB op te stellen afwikkelplannen en het op voorhand wegnemen van mogelijke belemmeringen voor afwikkeling. Dit betekent administratieve lasten voor verzekeraars en een

¹⁹ Kamerstuk 34 842, nr. 4.

²⁰ Kamerstuk 34 842, nr. 4, pagina 18.

²¹ Zie ook 'Feitenoverzicht inzake faillissement Conservatrix' d.d. 8 december 2020, bijlage bij Kamerstuk 29 507, nr. 152.

aanzienlijke toezichtlast voor DNB. De voordelen van afwikkeling in resolutie ten opzichte van afwikkeling in faillissement dienen daarom altijd overtuigend onderbouwd te worden.

De commissie constateert terecht dat in het voorstel van de Europese Commissie voor de *Insurance Recovery and Resolution Directive* (IRRD) ervoor is gekozen om polishouderbescherming als zelfstandig weegbare doelstelling te kwalificeren. Maar ook in dit voorstel wordt de toepassing van het afwikkelingskader begrensd door het proportionaliteitsbeginsel. In de onderhandelingen blijkt dit ook een belangrijk punt voor verschillende lidstaten, waaronder Nederland. Het is de bedoeling dat enkel tot de inzet van het afwikkelinstrumentarium wordt overgegaan indien dat leidt tot een aantoonbare meerwaarde ten opzichte van faillissement. Ik zet in de onderhandelingen, overeenkomstig het met uw Kamer gedeelde BNC-fiche, in op zo veel mogelijk aansluiting bij ons bestaande nationale wettelijk kader, ook op dit onderdeel, mede vanwege het belang van proportionaliteit. Het is echter de vraag of er voldoende draagvlak is in Europa voor dit Nederlandse standpunt. Het is derhalve denkbaar dat in het IRRD-voorstel polishouderbescherming een zelfstandig toetsingscriterium blijft bij de algemeenbelangtest voor afwikkeling in resolutie.

Aanbeveling 7: Onderzoek wenselijkheid IGS en andere beschermings-mechanismen

Ten slotte beveelt de commissie aan de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel te onderzoeken en daarbij ook de vraag te betrekken hoe de positie van polishouders op andere wijzen dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar.

In zijn brief van 27 september 2021 heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat werd gedaan naar de kosten en baten van een verzekeringsgarantiestelsel (*insurance guarantee scheme*, verder: IGS). Dit onderzoek, uitgevoerd door KPMG, is gedaan op verzoek van de Eerste Kamer. Ik heb het rapport van KPMG en de brief waarin de Eerste Kamer over de bevindingen van KPMG wordt geïnformeerd, als bijlagen 3 en 4 bij deze brief gevoegd. Voor een uitgebreidere beschrijving van de bevindingen van KPMG verwijs ik daarom kortheidshalve naar die brief.

Uit het rapport van KPMG blijkt dat een IGS een toevoeging kan zijn bij de bescherming van polishouders. Tegelijkertijd maakt het KPMG-rapport ook inzichtelijk dat de inrichting van een IGS, afhankelijk van de gekozen grondslagen, kostbaar en complex zal zijn. De huidige wetgeving is met de inwerkingtreding van de Wharv al in belangrijke mate gericht op de bescherming van polishouders. De vraag of in aanvulling daarop een IGS wenselijk is en onder welke condities, vereist nadere overweging, waar het rapport van KPMG een belangrijke basis voor biedt. Ik zal mij hier verder in verdiepen en ik ga met alle stakeholders in gesprek om te kijken of en onder welke concrete randvoorwaarden een IGS aanvullend is en wenselijk en werkbaar zou zijn. Zoals ik schrijf in bijgevoegde brief aan de Eerste

Kamer, speelt daarbij ook dat de kosten die met een IGS gemoeid zijn (en ook merkbaar zullen zijn voor polishouders) in verhouding dienen te staan tot het feit dat een IGS een aanvulling is op het reeds bestaande wettelijk kader. Als een IGS wordt ingevoerd, dan heeft het bovendien mijn voorkeur dat dit gebeurt in de context van Europese minimumharmonisatie. Gelet op het Europese karakter van de verzekeringsmarkt is een EU-brede coördinatie noodzakelijk voor een goed niveau van polishouderbescherming.²² Zoals eerder aangegeven heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om tot nu toe geen voorstellen te doen voor een IGS²³. Het is echter goed mogelijk dat de Europese Commissie na afronding van de nu voorliggende voorstellen voor de herziening van Solvency II en IRRD alsnog een voorstel voor verdere harmonisatie van nationale IGS-en zal indienen. Ik zal het onderzoek van KPMG en de uitkomsten van mijn gesprekken met de stakeholders gebruiken voor de vormgeving van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over een mogelijk Europees voorstel voor verdere harmonisatie van nationale IGS-en. Mocht de Europese Commissie toch niet met een voorstel komen, dan zal ik de uitkomsten van deze gesprekken gebruiken voor de verdere gedachtenvorming over de wenselijkheid van een nationaal ingevoerd IGS. Ik zal uw Kamer hierover op de daarvoor geëigende momenten informeren.

De commissie beveelt ook aan om te bezien hoe de positie van polishouders op andere wijzen dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar. In het licht van deze aanbeveling, wijs ik erop dat de regelgeving voor verzekeraars de afgelopen jaren al steeds gedetailleerder is geworden en ook nog steeds in ontwikkeling is. Ik noem hierna twee specifieke aspecten daarvan in het licht van de casus Conservatrix. Daarnaast vind ik het belangrijk dat consumenten toegang hebben tot een breed scala aan betaalbare verzekeringsproducten. In algemene zin wordt in het beleid en in het toezicht al zo goed mogelijk rekening gehouden met wetenschappelijke inzichten over consumentengedrag. Daarbij wordt zoveel mogelijk gezorgd dat informatie zo wordt vormgegeven dat consumenten het kunnen begrijpen en er beslissingen op kunnen nemen. Dat betekent dat informatie begrijpelijk, simpel, en levendig wordt gepresenteerd en daadwerkelijk antwoord geeft op vragen. Bij elke verhoging van de lastendruk en regeldruk voor de aanbieders van de verzekeringsproducten, dient steeds te worden gekeken wat dit betekent voor de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de producten voor burgers.

De problemen bij Conservatrix zijn deels veroorzaakt door haar belangrijkste product, het Natuurlijk Garantieplan (NGP), dat een gegarandeerd eindkapitaal en een unieke winstdelingsregeling bevatte. Het afgelopen decennium (sinds de tijd waarin Conservatrix haar producten verkocht) is er op het gebied van regelgeving veel gedaan om eisen ten aanzien van de informatievoorziening te verbeteren,

²² Zie hierover verder ook de bijgevoegde brief aan de Eerste Kamer. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

²³ Kamerstuk 32 545, nr. 146.

zodat consumenten beter geïnformeerd en beter doordacht hun keuze kunnen maken.²⁴ Om te voorkomen dat verzekeraars ongeschikte producten op de markt brengen, dienen verzekeraars ook over een productontwikkelingsproces te beschikken. Dat houdt in dat een verzekeraar beschikt over maatregelen en procedures die waarborgen dat bij de ontwikkeling van een product op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de consument (polishouder of begunstigde). De Autoriteit Financiële Markten houdt hier toezicht op (en ook DNB via toezicht op beheerste bedrijfsvoering).

Ten aanzien van informatie over solvabiliteitsontwikkelingen wijs ik erop dat op basis van de Solvency II richtlijn en de daarbij horende uitvoeringsverordening²⁵ de verplichting voor verzekeraars bestaat om ten minste jaarlijks (en ook bij gelegenheid van bepaalde negatieve ontwikkelingen) het publiek specifieke informatie te verschaffen over hun financiële positie en solvabiliteit.²⁶ Verzekeraars doen dit door publicatie van het *Solvency and Financial Condition Report* (SFCR) op hun website. In dit SFCR verschaft de verzekeraar informatie over haar werkzaamheden en resultaten, de bedrijfsvoering, het risicoprofiel, de uitgangspunten voor de waardering van activa, technische voorzieningen en andere verplichtingen, en het kapitaalbeheer. Een kopie van het SFCR dient te worden ingediend bij de toezichthouder, in aanvulling op de vertrouwelijke toezichtrapportages.

Daarmee is de solvabiliteitspositie nu al kenbaar voor wie daar interesse in heeft. In het richtlijnvoorstel voor herziening van de Solvency II is bovendien een voorstel opgenomen om nu al vereiste publieke informatieverstrekking door verzekeraars beter af te stemmen op de informatie die de ontvangers nodig hebben, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de informatie voor enerzijds polishouders (zoals informatie over het kapitaalbeheer en risicoprofiel) en anderzijds beleggingsanalisten (zoals informatie over technische voorzieningen en andere meer specialistische informatie). Hiermee wordt voor consumenten relevante informatie voor hen beter toegankelijk. Ik juich dit voorstel toe en heb dit, net als veel andere lidstaten, in de onderhandelingen ondersteund.

²⁴ Denk bijvoorbeeld aan het standaardinformatiedocument *Insurance Product Information Document* voor schadeverzekeringen, de financiële bijsluiter *Key Information Document* voor *Packaged Retail and Insurance-based Investment Products* (PRIIPs) zoals beleggingsverzekeringen en derdepijlerpensioenproducten, en de provisieregels. Bovendien is de bijzondere zorgplicht van financiële ondernemingen richting consumenten het laatste decennium steeds verder uitgekristalliseerd in jurisprudentie.

²⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2452.

²⁶ Zie artikel 51 e.v. van de Solvency II richtlijn.