



DE OPINIE VAN NICOLE STOLK

De Wet herstel en afwikkeling verzekeraars moet polishouders, overheid en economie beschermen tegen de financiële risico's van een omvallende verzekeraar. "Levensverzekeraars verkeren met de aanhoudend lage rente in zwaar weer", zegt DNB-directielid Nicole Stolk. "We moeten beter zijn voorbereid op het reële risico van een faillissement."

Een 'verzekeringsrun' van polishouders is een onwaarschijnlijk scenario als een verzekeraar in de problemen komt. Maar een failliete verzekeraar kan even goed ongewenste gevolgen hebben. Verzekerden die geld kwijtraken, de overheid die moet bijspringen. De Wet herstel en afwikkeling verzekeraars, die sinds 1 januari van kracht is, moet voor een ordentelijke afhandeling zorgen als een verzekeraar onderuit dreigt te gaan.

De wet is geïnspireerd door het Europese afwikkelingsmechanisme voor banken – zelfs de indeling in hoofdstukken is vergelijkbaar. Een bankrun is wel een concreet risico, met directe maatschappelijke gevolgen en besmettingsgevaar, zo leerde de kredietcrisis. Sommige banken zijn systeemrelevant. Daarom is er binnen de bankenunie een Europese Single Resolution Mechanism waaraan alle eurolanden meedoen.

Voor verzekeraars hebben de lidstaten eigen wetgeving. In Nederland komt de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars in plaats van drie bestaande regelingen, die tijdens de crisis verouderd bleken. De Nationale Resolutie Autoriteit (NRA) onder leiding van DNB-directielid Nicole Stolk is verantwoordelijk voor de afwikkeling.

Waarom komt Nederland met eigen wetgeving voor verzekeraars en trekken we niet samen op met andere eurolanden, zoals bij de bankenunie?

"Tijdens de crisis bleek dat de bestaande Nederlandse wetgeving lastig toepasbaar was op grote verzekeraars. Er was behoefte aan een regeling die het mogelijk maakt om financiële problemen, met name bij grote verzekeraars, ordentelijk af te wikkelen. De politiek wilde niet dat de overheid opdraait voor de financiële gevolgen van het faillissement van een verzekeraar en wilde ook een betere bescherming van de polishouder. En er was de wens dat verzekeraars zich beter zouden voorbereiden op financiële problemen."

Dat is nu allemaal geregeld?

"De wet bevat nieuwe elementen die dat mogelijk maken. Alle verzekeraars moeten een crisisplan schrijven waarin ze voorbereidingen treffen voor een zwaarweerscenario. Welke herstelmaatregelen zijn mogelijk, hoe ziet de administratie eruit, welke onderdelen kunnen verkocht worden en wie heeft dan mogelijk belangstelling? Mede op basis van die crisisplannen maakt DNB een resolutieplan dat bepaalt hoe de afwikkeling verloopt als het zo ver komt."

"De overheid en de polishouder zijn financieel beter beschermd. Een verzekeraar kan nu in zijn geheel worden verkocht. Er is een bail-in die een doorstart van een verzekeraar mogelijk maakt nadat de aandeelhouders en geldschieters zijn afgeschreven. Dat heeft als



ER WAS DE WENS DAT
VERZEKERAARS ZICH BETER
ZOU DEN VOORBEREIDEN OP
FINANCIËLE PROBLEMEN

voordeel dat polishouders geen nieuwe verzekering hoeven af te sluiten. Er zijn meer verbeteringen: tijdens de afwikkeling kunnen uitkeringen gewoon doorlopen. En de rechterlijke toets is niet meer vooraf, maar achteraf, wat een snellere resolutie mogelijk maakt. Belangrijk is wel dat altijd het criterium geldt dat crediteuren bij resolutie door DNB niet slechter af mogen zijn dan bij een faillissement."

Is dat geen lastige opgave? Bij de afhandeling van een faillissement blijkt er uiteindelijk vaak meer, of minder geld, dan aanvankelijk gedacht.

"Dat kun je goed doorrekenen van te voren. Dat doen we op basis van een onafhankelijke waardering."

Nederland komt zelf met wetgeving, zonder Europees kader. Is dat geen verslechtering van de concurrentiepositie?

"Er wordt in Europa volop over dit onderwerp gepraat. Het is ook een thema binnen de Single Resolution Board. Idealiter heb je Europese wetgeving, maar de Nederlandse politiek vond dat we daarop niet



Nicole Stolk (1969) studeerde geschiedenis en rechten in Leiden. Ze werkte op het ministerie van Volksgezondheid, onder meer als woordvoerder voor de bewindslieden Hans Simons en Els Borst. Na een korte periode als management consultant bij Deloitte & Touche ging ze naar het ministerie van Binnenlandse Zaken waar ze diverse directiefuncties vervulde. Bij het ministerie van Veiligheid en Justitie was Stolk plaatsvervangend secretaris-generaal. In 2016 stapte ze over naar DNB, waar ze secretaris-directeur werd. Sinds juli 2018 is ze als directielid verantwoordelijk voor het intern bedrijf van DNB en directeur nationale resolutieautoriteit.

hoefden te wachten. Ik denk dat het voor de concurrentiepositie niet veel uitmaakt. Verzekeringen zijn nog grotendeels nationaal en elke partij die in Nederland actief is moet aan de nieuwe wet voldoen, dus daar is geen concurrentienadeel. Je kunt het ook positief bekijken. Deze wetgeving maakt de Nederlandse verzekeringssector aantoonbaar stabiel. Dat is voor iedereen goed. In de rest van Europa kijken ze met belangstelling naar wat wij doen."

DEZE WETGEVING MAAKT DE NEDERLANDSE VERZEKERINGSSECTOR AANTOONBAAR STABIELER. IN DE REST VAN EUROPA KIJKEN ZE MET BELANGSTELLING NAAR WAT WIJ DOEN

De wet is op 1 januari ingevoerd. Hoe staat het nu met de implementatie? Hebben alle verzekeraars al een crisisplan ingeleverd?

"Verzekeraars werken hard aan de voorbereidende crisisplannen. Sommigen hadden al iets dergelijks, maar er is nu een vast format voor. Mijn collega's van toezicht geven workshops en *guidance* over hoe je zo'n plan schrijft. Er liggen nu eerste versies van voorbereidende plannen. Die worden door ons commentaar en discussie met de verzekeraar verder aangescherpt. We zijn gestart met een selectie van verzekeraars, in 2020 volgt de rest van de sector."

Wat als er in de tussentijd een verzekeraar omvalt?

"Dan kunnen we al goed uit de voeten met de voorbereidende crisisplannen en resolutieplannen."

U heeft nog geen afwikkelingsplan hoeven activeren?

"Nee. Maar dat is niet ondenkbaar. Levensverzekeraars verkeren door de aanhoudend lage rente in zwaar weer. Een faillissement is een reëel risico. Daar moeten we op voorbereid zijn."

De nieuwe wet raakt 185 verzekeraars. Moeten die allemaal een crisisplan schrijven?

"Ja, al zijn de eisen lichter voor kleinere partijen."

En vervolgens moet DNB voor al die 185 verzekeraars een resolutieplan maken?

"Nee. We maken alleen een afwikkelingsplan voor verzekeraars waarvan een faillissement grote maatschappelijke en economische gevolgen heeft én voor verzekeraars die een uniek product voeren, dat bij een faillissement niet meer verkrijgbaar zou zijn. Uiteindelijk verwacht ik dat er zo'n tien tot twintig verzekeraars aan die Algemeen Belangtest voldoen."

En de andere verzekeraars?

"Die mogen failliet gaan en worden dan afgewikkeld door de curator."

Leveren de plannen niet veel discussie over waarde en risico's?

"Er zijn veel vragen, vooral over de kwaliteit van de data. Maar de actuarissen van ons en die van de verzekeraars komen daar doorgaans goed uit. Vergeet niet dat de normen wettelijk zijn vastgelegd. Dergelijke discussies vinden trouwens ook plaats in het voortraject, bij het toezicht."

Wie bepaalt wanneer een faillissement onafwendbaar is, en dat een afwikkelingsplan in werking treedt?

"De resolutie-autoriteit bepaalt wanneer een afwikkelingsplan van kracht wordt. Wij dus. Maar zo'n moment komt niet uit de lucht vallen. Resolutie heeft continu contact met onze toezichtstak. Als het bij een verzekeraar mis dreigt te gaan, zijn wij al lang op de hoogte. Wij kijken mee, maar toezicht is op dat moment *in charge*. De formele beslissing om tot resolutie over te gaan, ligt bij de NRA. Vanaf dat moment zijn wij de baas. In theorie kan het zo zijn dat toezicht een andere mening is toegedaan, maar dat is niet heel waarschijnlijk."



En wat als de verzekeraar het er niet mee eens is?

"Verzekeraars weten zelf heel goed wanneer ze het niet meer redden. De lat om tot resolutie over te gaan is voor ons hoog. Onze beslissing moet voor de rechter stand houden. Een verzekeraar kan tegen de resolutiebeslissing in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dat moet dan binnen 14 dagen een uitspraak doen."

Is die dan nog relevant?

"Bij verzekeraars heb je meer tijd dan bij banken en twee weken lijkt me snel genoeg. Als een verzekeraar vóór de resolutie, dus nog in de toezichtsfase, het niet eens is met de mening van DNB als toezicht-houder, dan is er altijd het gebruikelijke traject van de algemene bestuursrechter. Verzekeraars maken actief gebruik van die beroepsmogelijkheden en dat juichen wij ook toe. Uitspraken van de rechter geven duidelijkheid over het juridische kader, dat is voor iedereen wenselijk."

Niet iedereen wil de toezichthouder tegen zich in het harnas jagen. Verzekeraars willen geen kruisje achter hun naam krijgen omdat ze te veel dwarsliggen.

"Wij plaatsen geen kruisjes. We hebben als toezichthouder en resolutieautoriteit veel instrumenten. Juist daarom moeten we daar open en transparant mee omgaan."

HET VOORDEEL VAN ONZE AANPAK IS DAT DE ADMINISTRATIEVE LASTEN VOOR DE VERZEKERAAR BEPERKT BLIJVEN

Er is kritiek (zie ook interview Laurens Roodbol, Adv) dat DNB met deze combinatie van activiteiten wel erg veel petten tegelijk op heeft. Betrokken bij het opstellen van de nieuwe wetgeving, bij het toezicht en bij de resolutie als het mis dreigt te gaan. Is het niet slimmer om bijvoorbeeld toezicht en resolutie bij verschillende instanties onder te brengen?

"We praten over twee verschillende competenties. Ik ben NRA, mijn collega is van toezicht. We hebben contact, maar onze rollen en verantwoordelijkheden zijn wettelijk én praktisch gescheiden. Er zijn landen waar de resolutieautoriteit een aparte instelling is. Nadeel daarvan is dat je als resolutieautoriteit vanaf nul moet beginnen en

veel werk moet overdoen dat toezicht al heeft gedaan. Wij kunnen de gegevens van toezicht gebruiken, al kunnen we daar een andere interpretatie aan geven. Het voordeel van onze aanpak is dat de administratieve lasten voor de verzekeraar beperkt blijven. En daar hecht de sector zelf ook aan."

Een ander kritiekpunt, dat ook in andere sectoren klinkt, is dat de opeenstapeling van wetgeving het kleine partijen bijna onmogelijk maakt zelfstandig door te gaan.

"Deze wet brengt nieuwe administratieve lasten met zich mee. We doen ons uiterste best die kosten beperkt te houden, in ieder geval aan onze kant. Wij hebben voor resolutie een team van vijftien fte's en we kosten van €4 miljoen per jaar. De meeste kosten zitten bij de verzekeraars zelf. Maar die zullen ook voor kleinere partijen geen onoverkomelijk bezwaar zijn, is mijn inschatting. Je krijgt er natuurlijk ook iets voor terug, als sector én als individuele verzekeraar. Geluiden die wij horen is dat veel verzekeraars het maken van een crisisplan ook als positief ervaren. Je wordt gedwongen om goed naar je eigen situatie te kijken."

Is de polishouder nu ook echt beter af?

"Ja en nee. De polishouder staat bovenaan de lijst van crediteuren, zelfs nog voor de fiscus. Bij financiële problemen wordt eerst bij de geldschieters aangeklopt. Maar uiteindelijk kun je ook bij de polishouder uitkomen. Het kan zijn dat een deel van zijn aanspraak op de verzekering wordt omgezet in aandelen. De essentie is dat polishouders als collectief niettemin beter af zijn dan in een faillissement."

Er is ook sprake van dat er een soort depositogarantieregeling komt voor polishouders. Is dat niet een veel logischer bescherming voor verzekeren?

"EIOPA heeft recent onderzoek gedaan naar wat je Europees zou kunnen harmoniseren. Sommige landen hebben een '*insurance guarantee system*'. Daar zou je een Europees systeem van kunnen maken, net als bij banken. Maar je kunt het ook nationaal doen. Punt is wel dat verzekeraars zo iets financieel moeten kunnen opbrengen. En de financiële situatie is niet dusdanig dat je snel een buffer opbouwt. Maar zo'n garantiesysteem, nationaal of Europees, is een politieke afweging. Daar gaan wij niet over." ■