# Het rapport van de evaluatiecommissie Conservatrix

R. (Roelof) Konterman
mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr

© 2021 Roelof Konterman en Pauline van der Meer Mohr
Typografie en zetwerk Irma Hornman, Studio Cursief

# Inhoud


1 De aanleiding, de onderzoeksopdracht, de onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak 5
- 1.1 De aanleiding 5
- 1.2 De onderzoeksopdracht 5
- 1.3 De onderzoeksvragen 7
- 1.4 De onderzoeksaanpak 7

2 Het wettelijk kader 9
- 2.1 Vooraf 9
- 2.2 Regels en toezicht 9
- 2.3 Toezichtdoelstellingen 10
- 2.4 Toezicht, handhaving en bijzondere maatregelen 10
- 2.5 Prudentieel toezicht 11
- 2.6 Gedragstoezicht 16
- 2.7 Governance, integriteit en bedrijfsvoering 27
- 2.8 Bijzondere maatregelen 22
- 2.9 Toezichtfilosofie en toezichthoudersamenwerking 31

3 Het toezicht door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten 33
- 3.1 Een middelgrote verzekeraar: ter introductie 33
- 3.2 Het toezicht door De Nederlandsche Bank: 2004 – 2013 34
- 3.3 Verscherpt toezicht en onder curatele: 2014 40
- 3.4 Het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten: 2013 – 2014 44
- 3.5 De Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven 45
- 3.6 Protocoldossier Conservatrix in de Toezichtraad 47

4 De eerste poging tot verkoop 49
- 4.1 Sanering of overdracht: 2015 49
- 4.2 Eli Global 51
- 4.3 De betrouwbaarheidstoets van Lindberg 52
- 4.4 Exit Eli Global 56
- 4.5 De voorbereidingen voor een overdrachtsplan: 2016 59
- 4.6 De Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank 66
- 4.7 Het ministerie van Financiën 69

5 Het overdrachtsplan van De Nederlandsche Bank (2017) 73
- 5.1 Een tweede poging van Eli Global 73
- 5.2 De Amerikaanse herverzekeraar weifelt 75

5.3 Steun voor het bod van Eli Global 76
5.4 Complexe overdracht aan de Amerikaanse herverzekeraar 78
5.5 Het gesprek tussen Eli Global en De Nederlandsche Bank op 7 februari 2017 78
5.6 Een deal met Eli Global 80
5.7 De betrouwbaarheidstoets van Lindberg 85
5.8 Einde aan de onderhandelingen met de Amerikaanse herverzekeraar 92
5.9 Het overdrachtsplan 93
5.10 De Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank 97
5.11 Het ministerie van Financiën 97

6 Nieuwe problemen 99
6.1 Problemen voor Lindberg en CBL 99
6.2 Wanneer en hoe werd De Nederlandsche Bank op de hoogte gebracht van het onderzoek door de FBI? 103
6.3 Conservatrix in een veilige haven 110
6.4 De herverzekering, de retrocessie, het *collateral*, beheerste bedrijfsvoering 113
6.5 Een nieuwe koers 117

7 Op weg naar het faillissement 122
7.1 De vervolgstappen 122
7.2 Het herstelplan 122
7.3 De bijstortverplichting 123
7.4 Nietigverklaring van de herverzekeringsovereenkomst 126
7.5 Een nieuw herstelplan 127
7.6 ABT: de Algemeen Belang Test 129
7.7 Het verkooptraject 131
7.8 Het voorstel van Trier Holding B.V. 132
7.9 Niet meer op eigen kracht 132
7.10 De benoeming van de Wft-curator 135
7.11 Het faillissement 135

8 Conclusies en aanbevelingen 137
8.1 Het functioneren van De Nederlandsche Bank 137
8.2 Het functioneren van het ministerie van Financiën 142
8.3 De toereikendheid van het wettelijke instrumentarium 142

Noten 145
Lijst van afkortingen 162

Bijlagen 164
1 Het Instellingsbesluit 165
2 Tijdlijn 170
3 Lijst van personen in de Raad van Bestuur van Conservatrix, in de Raad van Commissarissen van Conservatrix, in het bestuur van Trier Holding B.V. 179
4 Verantwoording 181
5 Over de Evaluatiecommissie Conservatrix 198

# 1 De aanleiding, de onderzoeksopdracht, de onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak

## 1.1 De aanleiding

Op 8 december 2020 sprak de rechtbank Amsterdam het faillissement uit van de Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix N.V., kortweg Conservatrix. De rechtbank deed deze uitspraak op verzoek van De Nederlandsche Bank.

De minister van Financiën lichtte op 9 december 2020 de Tweede Kamer in over het faillissement.[1] In zijn brief kondigde de minister een onafhankelijke evaluatie aan naar de gang van zaken in de periode vanaf de overdracht van Conservatrix aan Trier Holding B.V. op 15 mei 2017 tot aan het faillissement. De minister van Financiën heeft de Tweede Kamer op 12 mei 2021 laten weten R. (Roelof) Konterman en mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr te benoemen tot leden van de Evaluatiecommissie Conservatrix (hierna de Evaluatiecommissie).

## 1.2 De onderzoeksopdracht

De Evaluatiecommissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de handelwijze van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht van de aandelen aan Trier Holding B.V. en in de periode tot het faillissement alsmede naar de toereikendheid van het desbetreffende wettelijk kader.

Om het eerste deel van haar onderzoeksopdracht van de juiste context te voorzien heeft de Evaluatiecommissie er in overleg met de opdrachtgevers voor gekozen in de hoofdstukken 3 en 4 de voorgeschiedenis, de periode tussen 2004 en begin 2017, weer te geven. Daarvoor heeft met name De Nederlandsche Bank aanvullende informatie en documentatie beschikbaar gesteld. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 komen de volgende, in het Instellingsbesluit genoemde onderwerpen aan de orde:

– De gang van zaken rond de overdracht aan Trier Holding B.V. in mei 2017, waaronder de beslissing om aan Trier Holding B.V. over te dragen, de voorwaarden waaronder de aandelen in Conservatrix aan Trier Holding B.V. werden overgedragen en de afspraken die in dat kader met Trier Holding B.V. en de eigenaar van Eli Global zijn gemaakt. Dit betreffen met name de afspraken over de herkapitalisatie van Conservatrix en de herverzekering door Colorado Bankers Life Insurance Company (CBL), de instandhoudingsverplichting van de

solvabiliteit, de beleggingsstrategie alsmede de daaraan voorafgaande toetsing van de uiteindelijk belanghebbende;
- De beoordeling van het overdrachtsplan door de minister van Financiën op basis van zijn wettelijke taak;
- De gang van zaken rondom de herverzekering van de verplichtingen jegens Conservatrix van herverzekeraar CBL bij de Bankers Reinsurance Group Limited gevestigd op Barbados (de retrocessie);
- De rol van De Nederlandsche Bank en van de Amerikaanse toezichthouder (North Carolina Department of Insurance, NCDOI) bij CBL en andere onderdelen van de Eli Global groep en de informatie-uitwisseling tussen De Nederlandsche Bank en de NCDOI;
- De rol van De Nederlandsche Bank bij de pogingen van Conservatrix tot herstel (waaronder de nakoming van de afspraken met Trier Holding B.V. en de poging tot verkoop);
- De rol van de minister van Financiën in de periode vanaf de overdracht aan Trier Holding B.V. tot aan het faillissement;
- De besluitvorming door De Nederlandsche Bank gedurende de herstelfase en in de aanloop naar het faillissement;
- De benoeming van de Wft-curator ex artikel 1:76 van de *Wet op het financieel toezicht* (Wft) door De Nederlandsche Bank in september 2020;
- De beoordeling door de minister van Financiën van het verzoek om financiële steun aan Conservatrix in augustus en september 2020;
- Een beoordeling van de 'algemeen belang'-test (ex artikel 3A:85 Wft) door De Nederlandsche Bank ten aanzien van Conservatrix.
- De toereikendheid van het wettelijk kader en het instrumentarium dat De Nederlandsche Bank ter beschikking staat.

Een op initiatief van De Nederlandsche Bank in gang zetten van een faillissement is een vergaande maatregel met ingrijpende gevolgen voor de polishouders. De Evaluatiecommissie heeft meteen bij het begin van haar werkzaamheden contact gezocht met de Stichting Polishouders Conservatrix en met vertegenwoordigers van deze Stichting twee keer gesproken.

De Evaluatiecommissie beschrijft de ontwikkelingen rond Conservatrix in een feitelijke reconstructie. Deze feitelijke reconstructie heeft betrekking op beleidsvragen, zoals de vraag of naar maatstaven van professionaliteit het voorkomen en het oplossen van de problemen rond Conservatrix beter hadden gekund. Het is goed erop te wijzen dat zulke maatstaven niet dezelfde zijn die een rechter zou aanleggen indien hij tot beoordeling van hetzelfde handelen zou zijn geroepen. Dit brengt mee dat de oordelen van de Evaluatiecommissie niet vervat zijn in juridische termen en daarin ook niet zonder meer kunnen worden vertaald.

In de onderzoeksopdracht is de vraag naar de toereikendheid van het wettelijk kader opgenomen. Dit wettelijk kader wordt in de basis gevormd door de Wft. Op grond hiervan hield De Nederlandsche Bank prudentieel toezicht en integriteitstoezicht op Conservatrix. De Nederlandsche Bank heeft in dat verband beoordeeld of Conservatrix solide en integer was en aan de solvabiliteitsvereisten voldeed.

In de casus van Conservatrix komt een veelvoud aan wettelijke regelingen en instrumenten van de toezichthouders, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, samen. Prudentieel en gedragstoezicht, de *Interventiewet* en de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars*, de Opvangregeling Leven, toezicht in verschillende gradaties op een verzekeraar, inzet van de zogeheten Interventieladder, samenwerking met toezichthouders in North Carolina en Malta, de toetsing van personen en organisaties op hun betrouwbaarheid. Kortom, de casus Conservatrix is meer dan een relatief kleine financiële instelling in problemen. Het is een complexe casus en een inherent lastige instelling om toezicht op te houden.[2] Het was een *testcase* voor De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën om adequaat te handelen bij problemen bij een financiële instelling. En om daaruit lering te trekken voor de toekomst.

De evaluatie berust op een feitelijke reconstructie, een beschrijving van feiten en gebeurtenissen waarbij De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën betrokken waren. Hierbij tekent de Evaluatiecommissie aan dat zij geen berekeningen heeft opgesteld van alternatieve scenario's of gepoogd heeft aan de hand van zulke scenario's 'what if'-vragen te beantwoorden.

## 1.3 De onderzoeksvragen

In het Instellingsbesluit (zie bijlage 1) zijn de onderzoeksvragen vastgelegd:

- Hebben De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht aan Trier Holding B.V. en in de periode daarna tot het faillissement, adequaat gehandeld?
- Is het wettelijk kader door De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën correct toegepast en is dat wettelijk kader toereikend of is er aanleiding tot aanpassing ervan?

## 1.4 De onderzoeksaanpak

De Evaluatiecommissie heeft gebruik gemaakt van een aanzienlijke hoeveelheid documentatie. Het betreft meer dan tweeduizend documenten van De Nederlandsche Bank en van het ministerie van Financiën waarvan een deel vertrouwelijk van aard is. Uiteraard heeft de Evaluatiecommissie kennisgenomen van open bronnen, zoals publicaties in de media, publicaties in vaktijdschriften, jaarverslagen en rechterlijke uitspraken. Ten slotte heeft de Evaluatiecommissie inzage gehad in vertrouwelijk beschikbaar gestelde documentatie en berichten uit andere bronnen.

De Evaluatiecommissie heeft met 29 personen gesproken. Met één persoon en met de Stichting Polishouders Conservatrix zijn respectievelijk drie en twee gesprekken gevoerd.

De Evaluatiecommissie heeft zich laten ondersteunen door prof. dr. K.W.H. (Kleis) Broekhuizen als deskundige op het terrein van financieel toezichtrecht. Dr. H.P.M.

(Bert) Kreemers was onderzoekssecretaris en vormde samen met mevrouw A.L. (Sandra) Tammes MSc het onderzoekssecretariaat. De Evaluatiecommissie werd verder ondersteund door het CAOP.

Feitelijke delen van dit rapport zijn voor wederhoor en een toets op de toezichtsvertrouwelijkheid van de gebruikte informatie voorgelegd aan het ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank en de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank. Citaten uit verslagen van gesprekken zijn ter autorisatie voorgelegd aan de geciteerde personen met de context waarin het citaat voorkomt.

# 2 Het wettelijk kader

## 2.1 Vooraf

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de meest relevante financiële toezichtregels die in de casus Conservatrix van toepassing zijn geweest. Hierbij is sprake van een reeks van complexe wetswijzigingen, waarvan de *Interventiewet* (2012), Solvency II (2016) en de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* (2019) het meest in het oog springend zijn. Het is belangrijk dat duidelijk is wat met de regels wordt beoogd. Daarom wordt tevens stilgestaan bij de achtergrond en de strekking van de regels. Ook de organisatorische vormgeving van het toezicht komt aan de orde.

## 2.2 Regels en toezicht

Op verschillende financiële ondernemingen, waaronder verzekeraars, wordt toezicht gehouden op basis van de *Wet op het financieel toezicht* (Wft). Veel van de regels van de Wft hebben een Europese oorsprong. Zij komen uit 'Brussel'. Er zijn ook Europese regels die rechtstreeks op Nederlandse verzekeraars van toepassing zijn, dus zonder dat de regels in een Nederlandse wet zijn opgenomen. Op basis van de Wft worden twee hoofdtypen van toezicht onderscheiden: prudentieel toezicht en gedragstoezicht, elk met hun eigen specifieke regels en hun eigen toezichthouder. Die toezichthouders zijn De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

> Voor de interpretatie en de uitwerking van de Europese regels is een belangrijke rol weggelegd voor de Europese toezichthoudende autoriteit EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), waarin de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank actief participeren.

Op verzekeraars zijn financiële voorschriften van toepassing. Die hebben ten doel dat verzekeraars hun verplichtingen tegenover de polishouders kunnen nakomen. De regels gaan over de vraag hoe verzekeraars financieel solide zijn en blijven. Deze regels en het toezicht erop worden aangeduid als micro-prudentieel toezicht. Naast micro-prudentieel toezicht wordt ook macro-prudentieel toezicht uitgeoefend. Die vorm van toezicht heeft betrekking op de stabiliteit van het financiële stelsel. Prudentieel toezicht is het primaire toezichtdomein van De Nederlandsche Bank.[1]

Er gelden voor verzekeraars tevens regels van gedragstoezicht. Die regels schrijven voor hoe zij met hun klanten moeten omgaan. Sommige van die regels hebben mede een belangrijke prudentiële invalshoek. Dat geldt bijvoorbeeld voor regels

over productontwikkeling, waaraan specifiek aandacht wordt besteed. Gedragstoezicht is het primaire toezichtdomein van de Autoriteit Financiële Markten.[2]

Verder zijn er regels die wat betreft hun inhoud belangrijk zijn voor zowel prudentieel toezicht als gedragstoezicht. Dat zijn bijvoorbeeld regels die eisen stellen aan de inrichting van de *governance*, de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en de bedrijfsvoering. Tot deze categorie van regels worden hier ook gerekend voorschriften over gekwalificeerde deelnemingen, waarvan bijvoorbeeld sprake is als de aandelen van een financiële onderneming in handen komen van één persoon. Toezicht op de naleving van de desbetreffende regels door verzekeraars wordt door De Nederlandsche Bank uitgeoefend.

Regulering en toezicht zullen niet altijd kunnen voorkomen dat individuele financiële ondernemingen, zoals verzekeraars, in grote financiële problemen terechtkomen. Onder meer om in die gevallen de nadelige gevolgen voor polishouders zoveel mogelijk te beperken, zijn met ingang van 1 januari 2019 speciale regels over herstel en afwikkeling van verzekeraars in het leven geroepen. Deze regels zijn in de plaats gekomen van onder andere de opvangregeling en de overdrachtsregeling. Dit type regels wordt ook wel aangeduid als 'bijzondere maatregelen'.

De Nederlandsche Bank heeft haar 'toezichtfilosofie' en haar werkwijze in het toezicht aangepast naar aanleiding van lessen uit de kredietcrisis. Naast de onderlinge werkverdeling met de Autoriteit Financiële Markten en samenwerking met buitenlandse toezichthouders zijn dit aspecten die in de casus Conservatrix een rol van betekenis spelen.

## 2.3 Toezichtdoelstellingen

Zowel het microprudentiële toezicht als het gedragstoezicht ten aanzien van verzekeraars hebben als belangrijkste doelstelling de bescherming van polishouders.[3] De primaire doelstelling van het macroprudentiële toezicht is het waarborgen van de algehele stabiliteit van het financiële stelsel. Het komt voor dat regels uitdrukkelijk een gemengde doelstelling hebben, zoals het geval is ten aanzien van regels over herstel en afwikkeling van verzekeraars.

## 2.4 Toezicht, handhaving en bijzondere maatregelen

Op deze plaats wordt stilgestaan bij drie kernbegrippen, die in het kader van de evaluatie een centrale rol hebben gespeeld en in dit rapport regelmatig de revue passeren. Het betreft de begrippen toezicht, handhaving en bijzondere maatregelen.

Toezicht kan worden omschreven als het volgen van het gedrag van een financiële onderneming en omvat het toezien op de naleving van regels. Daartoe beschikken de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over wettelijke be-

voegdheden om informatie in te winnen die zij nodig hebben voor de nalevingsbeoordeling. In de meeste gevallen zal de informatie worden verkregen van de financiële onderneming, zoals informatie over haar financiële positie. Het is mogelijk dat de toezichthouders om specifieke informatie verzoeken. Er bestaan veel periodieke rapportageverplichtingen die financiële ondernemingen eigener beweging dienen na te komen.

Van handhaving is sprake als niet-naleving van regels op een of andere wijze wordt gecorrigeerd. Daartoe beschikken de toezichthouders over diverse handhavingsinstrumenten. Zij kunnen bijvoorbeeld een boete of last onder dwangsom opleggen. Een voor de praktijk belangrijk handhavingsinstrument is de aanwijzing. Het aanwijzingsinstrument houdt in dat een toezichthouder, zoals De Nederlandsche Bank, een financiële onderneming, zoals een verzekeraar, kan verplichten een bepaalde gedragslijn te volgen.[4] Een aanwijzing door De Nederlandsche Bank is niet alleen mogelijk als een wettelijke regel is overtreden, maar ook als De Nederlandsche Bank ten aanzien van een verzekeraar 'tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit [...], [of] de technische voorzieningen [...] in gevaar kan brengen.'[5] In deze gevallen gaat het in wezen om een dreigende wetsovertreding.[6] Een ander handhavingsinstrument dat hier wordt vermeld is de benoeming van een 'Wft-curator' bij een financiële onderneming,[7] die overigens moet worden onderscheiden van een faillissementscurator. De benoeming van een Wft-curator stelt de toezichthouder in staat zijn grip op de betrokken financiële onderneming te versterken. De Wft-curator moet zich richten naar de belangen die door de toezichthouder in zijn benoemingsbesluit zijn omschreven.[8] Net als bij een aanwijzing het geval is, kan een Wft-curatorbenoeming reeds plaatsvinden bij een dreigende wetsovertreding.[9] De laatste maatregel die hier wordt vermeld is de intrekking van de vergunning van de betrokken financiële onderneming.[10]

Bijzondere maatregelen hebben een ander karakter dan de besproken handhavingsmaatregelen, omdat bij het nemen van bijzondere maatregelen niet zozeer een (dreigende) wetsovertreding vooropstaat, maar het voorkomen van ernstige gevolgen voor polishouders of bijvoorbeeld voor de financiële stabiliteit die kunnen ontstaan door het falen van een financiële onderneming.[11] Voorbeelden van bijzondere maatregelen zijn de overdrachtsregeling en het afwikkelingsinstrumentarium uit hoofde van de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars.*

## 2.5 Prudentieel toezicht

De voorschriften van het micro-prudentiële toezicht stellen gedetailleerde eisen aan de soliditeit van verzekeraars. Het doel van deze financiële voorschriften is dat een verzekeraar steeds in staat is om zijn verplichtingen tegenover de polishouders na te komen.

> Aan typisch macro-prudentieel toezicht wordt op deze plek verder geen aandacht besteed. Tussen micro-prudentieel toezicht en macro-prudentieel toezicht bestaat een belangrijke wisselwerking. Financieel gezonde financiële ondernemingen zullen

bijdragen aan een financieel gezond stelsel en een gezond stelsel is nodig voor financiële ondernemingen om te kunnen gedijen.

Het accent ligt op de financiële voorschriften uit hoofde van Solvency II, die gelden vanaf 1 januari 2016. Solvency II is de verzamelnaam van een omvangrijk Europees regelgevingspakket, dat in de periode van 2009 tot 2015 is opgesteld. Een deel van de regels is omgezet in de Wft en daarop gebaseerde Nederlandse uitvoeringsregelingen. Een ander deel van de regels van Solvency II is rechtstreeks van toepassing, dat wil zeggen zonder dat de regels eerst in Nederlandse wetgeving zijn verwerkt.

De basis van Solvency II vormt de *Richtlijn Solvency II* uit 2009.[12] Een deel van de bepalingen uit de Richtlijn Solvency II is neergelegd in de Wft en het Besluit prudentiële regels Wft ('Bpr Wft'). Een groot deel van de bepalingen van de Richtlijn Solvency II is uitgewerkt in de *Gedelegeerde Verordening Solvency II*.[13] Solvency II omvat verder een reeks van uitvoeringsregels van de Europese Commissie en EIOPA. Ook De Nederlandsche Bank heeft beleidsregels en richtsnoeren opgesteld die relevant zijn in het kader van Solvency II.

Anders dan de naam Solvency II doet vermoeden, gaan de regels van Solvency II over meer dan alleen solvabiliteit. Het is gebruikelijk om de regels van Solvency II in drie categorieën onder te verdelen, die ook wel worden aangeduid als 'pijlers':

- Pijler 1: kwantitatieve eisen;
- Pijler 2: kwalitatieve eisen; en
- Pijler 3: rapportageverplichtingen.

Voordat wordt ingegaan op pijler 1, worden enige opmerkingen gewijd aan de tweede en de derde pijler. De kwalitatieve eisen van pijler 2 hebben onder andere betrekking op de *corporate governance* van verzekeraars. Pijler 2 bevat voorts regels ten aanzien van wat Solvency II als sleutelfuncties aanmerkt, te weten de risicobeheerfunctie, de compliance-functie, de actuariële functie en de interne auditfunctie. Pijler 2 kan worden gezien als een kwalitatief systeem dat er samen met het kwantitatieve systeem van pijler 1 voor moet zorgen dat de doelstelling van duurzame financiële gezondheid wordt gerealiseerd. Pijler 3 heeft betrekking op verschillende rapportageverplichtingen aan De Nederlandsche Bank en het publiek (waaronder (potentiële) polishouders). Vanwege laatstbedoelde publicatieverplichtingen wordt aangenomen dat van pijler 3 een disciplinerende werking uitgaat, die de positieve soliditeitseffecten van pijler 1 en pijler 2 verder kan versterken.[14]

Over de kwantitatieve (financiële) eisen van pijler 1 wordt het volgende opgemerkt.

- *Marktwaarde*

In algemene zin geldt dat Solvency II veel meer dan de voordien geldende prudentiele regelgeving beoogt aan te sluiten op het specifieke risicoprofiel van de betrokken verzekeraars. Een centraal uitgangspunt van Solvency II is om die reden dat activa en passiva moeten worden gewaardeerd op hun marktwaarde.[15]

• *Technische voorzieningen*

Een kenmerkend aspect van het verzekeringsbedrijf is dat een verzekeraar in de regel pas (veel) later dan het moment van sluiting van de verzekeringsovereenkomst tot uitkering hoeft over te gaan.[16] In het geval van een levensverzekering zal uitkering bijvoorbeeld plaatsvinden als de verzekerde overlijdt of, als uitkering bij leven moet plaatsvinden, op een bepaald moment in de (verdere) toekomst. Voor de waardering van de toekomstige uitkeringsverplichting bevat Solvency II gedetailleerde voorschriften,[17] opdat een verzekeraar te allen tijde toereikende 'technische voorzieningen' aanhoudt.[18] De technische voorzieningen weerspiegelen aldus de nog niet opeisbare verwachte verplichtingen van een verzekeraar tegenover polishouders. De waarde van de technische voorzieningen moet gelijk zijn aan het bedrag dat een verzekeraar zou moeten betalen als hij zijn verzekeringsverplichtingen met onmiddellijke ingang aan een andere verzekeraar zou overdragen.[19] Ter dekking van de technische voorzieningen dient een verzekeraar beleggingen aan te houden.[20] Aan de beleggingen worden eveneens eisen gesteld, inhoudende dat zij voldoen aan het zogenoemde in de Europese regels uitgewerkte *prudent person*-beginsel.[21]

> Het *prudent person*-beginsel houdt onder meer in dat een verzekeraar alleen belegt in activa of financiële instrumenten voor zover hij de daarmee gepaard gaande risico's op een juiste wijze kan beoordelen, meten, beheersen, controleren en rapporteren. Beleggingen moeten bijdragen aan de zekerheid, kwaliteit, liquiditeit en winstgevendheid van de portefeuille als geheel. Activa die dienen ter dekking van de technische voorzieningen dienen te worden belegd op een wijze die passend is in verband met de aard en de duur van de verzekeringsverplichtingen.[22]

• *Solvabiliteitseisen: 'SCR' en 'MCR'*

Naast de technische voorzieningen dient een verzekeraar een buffervermogen aan te houden om tegenvallers (zoals ongunstige bedrijfsresultaten en/of marktontwikkelingen) te kunnen opvangen. Dit buffervermogen, ook wel aangeduid als de solvabiliteitsmarge, bestaat uit twee componenten:

(a) het solvabiliteitskapitaalvereiste (*Solvency Capital Requirement* of 'SCR');[23] en
(b) het minimumkapitaalvereiste (*Minimum Capital Requirement* of 'MCR').[24]

Voordat nader wordt ingezoomd op deze kapitaalvereisten, worden enkele opmerkingen gemaakt over het type kapitaal dat in aanmerking kan komen om de vereisten af te dekken.

• *Dekking door hoogwaardig kapitaal*

De SCR en de MCR moeten worden afgedekt door hoogwaardig kapitaal (zoals aandelen), waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kernkapitaal (of kernvermogen) en aanvullend kapitaal (of aanvullend vermogen).[25] Aan het kapitaal dat als kernkapitaal of aanvullend kapitaal kan worden aangemerkt worden hoge kwalitatieve eisen gesteld, die kort gezegd moeten waarborgen dat het buffervermogen als het erop aankomt verliezen metterdaad absorbeert. Dat is immers de functie van het kapitaal. Aan de kwaliteit van het kernkapitaal worden de hoogste eisen gesteld. Tegenover de MCR kan uitsluitend kernkapitaal staan. De SCR kan ten dele ook door aanvullend kapitaal worden afgedekt.[26]

- *SCR*

De SCR betreft een risico-gebaseerde kapitaaleis. De hoogte van de SCR wordt op een zodanige wijze bepaald dat de verzekeraar, uitgaande van zijn risicoprofiel, over een tijdshorizon van een jaar met een hoge mate van zekerheid aan zijn verplichtingen kan voldoen (ook wel uitgedrukt als een *Value at Risk* of VaR van 99,5 procent).[27] De hoogte van de SCR is onder meer afhankelijk van het verzekeringstechnisch risico, het marktrisico, het kredietrisico en het operationeel risico.[28] Zoals bij Conservatrix het geval is geweest, kan de SCR worden berekend op basis van een door Solvency II voorgeschreven standaardmodel, maar de wet voorziet ook in de mogelijkheid dat een verzekeraar een eigen ('intern') model gebruikt, mits dit door de verzekeraar ontwikkelde interne model door De Nederlandsche Bank is goedgekeurd.

- *MCR*

De MCR fungeert als een minimumveiligheidsniveau waaronder het kapitaal van een verzekeraar niet mag dalen.[29] Het komt overeen met een bedrag aan kernvermogen waaronder polishouders en andere gerechtigden blootstaan aan een ontoelaatbaar risiconiveau, als de verzekeraar zijn activiteiten zou voortzetten.[30] De MCR wordt door middel van een percentueel criterium afgeleid van de SCR.[31] De MCR moet zich bevinden binnen een bandbreedte van 25–45 procent van de SCR.[32] Naast het percentuele criterium mag de MCR niet onder een bepaald absoluut minimum komen. Voor levensverzekeraars betreft dit een bedrag van 3,7 miljoen euro.[33]

- *De SCR en 'risicolimiterende technieken'*

Een verzekeraar kan bij de berekening van de SCR rekening houden met het effect van risicolimiterende technieken, zoals herverzekering, mits aan een reeks van voorwaarden wordt voldaan.[34] Die voorwaarden hebben onder meer betrekking op de juridische afdwingbaarheid van het herverzekeringscontract.[35] Er worden ook eisen gesteld aan de herverzekeraar.[36] Deze moet zijn onderworpen aan de regels van Solvency II (het gaat dan om een herverzekeraar die is gevestigd in de Europese Unie)[37] of aan regels die vergelijkbaar zijn aan Solvency II (het gaat dan om een herverzekeraar uit een 'derde' land met een wettelijk toezichtkader dat als gelijkwaardig aan Solvency II is bestempeld).[38] Als de herverzekeraar is gevestigd in een derde land zonder een gelijkwaardig toezichtkader als in de vorige zin bedoeld, dan dient de herverzekeraar een bepaalde minimum *credit rating* te hebben.[39]

Voor het geval dat de kapitaalpositie van een verzekeraar zich op een zorgwekkende wijze ontwikkelt,[40] beschikt De Nederlandsche Bank over verschillende wettelijke maatregelen om in te grijpen. Doordat de maatregelen indringender zijn naarmate de financiële situatie nijpender is, wordt in dit verband ook wel gesproken van een 'interventieladder'. De interventies die in deze paragraaf worden behandeld, kunnen worden gepleegd als de financiële situatie van de verzekeraar weliswaar zorgelijk maar nog niet uitzichtloos is. Het zijn ingrepen die *going concern* kunnen plaatsvinden. Als de financiële situatie van de verzekeraar dermate slecht is dat De Nederlandsche Bank bij wijze van interventie bijzondere maatregelen zal moeten toepassen, ontstaat ten aanzien van de verzekeraar in feite een *gone concern*-situatie.[41]

De Wft voorziet ten aanzien van verzekeraars in de volgende '*going concern*'-interventiemaatregelen:

- *Kapitaalopslag*

In uitzonderlijke omstandigheden, zo staat tegenwoordig in de wet, kan De Nederlandsche Bank bepalen dat de SCR wordt verhoogd met een bepaalde kapitaalopslag.[42] Het besluit van De Nederlandsche Bank wordt herzien als de verzekeraar de tekortkomingen die hebben geleid tot het opleggen van de kapitaalopslag heeft verholpen.[43] De maatregel van de kapitaalopslag kan bijvoorbeeld in beeld komen als het risicobeheersysteem van de verzekeraar in de ogen van De Nederlandsche Bank onvoldoende functioneert: er kan dan een groter buffervermogen nodig zijn.[44]

- *Herstelplan*

Als een verzekeraar constateert dat niet meer wordt voldaan aan de SCR, dan wel voorziet dat binnen drie maanden mogelijk niet aan dit vereiste wordt voldaan, moet hij dit direct aan De Nederlandsche Bank melden.[45] Binnen twee maanden na deze constatering moet de verzekeraar een herstelplan indienen bij De Nederlandsche Bank.[46] Als dat plan wordt goedgekeurd heeft de verzekeraar in beginsel zes maanden de tijd om het herstel te realiseren en weer aan de SCR te voldoen.[47]

- *Financieel korte termijnplan*

Als een verzekeraar constateert dat hij niet meer voldoet aan de MCR, dan wel voorziet dat in de komende drie maanden niet aan de MCR zal worden voldaan, moet hij daarvan onmiddellijk melding maken bij De Nederlandsche Bank.[48] Binnen een maand na deze constatering moet de verzekeraar een financieel korte termijnplan bij De Nederlandsche Bank indienen om binnen drie maanden weer te voldoen aan de MCR.[49] Als dat laatste niet gebeurt, dan moet De Nederlandsche Bank de vergunning van de verzekeraar intrekken.[50]

- *Beperking vrije beschikking waarden*

In bepaalde omstandigheden kan De Nederlandsche Bank besluiten dat een verzekeraar de vrije beschikking over zijn 'waarden' (*i.e.* de beleggingen) – al dan niet ten dele – verliest. De Nederlandsche Bank kan ook besluiten dat de verzekeraar uitsluitend met machtiging van De Nederlandsche Bank over de waarden kan beschikken. De Nederlandsche Bank kan hiertoe onder meer overgaan als niet wordt voldaan aan de vereisten met betrekking tot de technische voorzieningen of als de SCR wordt onderschreden terwijl De Nederlandsche Bank verwacht dat de financiële positie van de verzekeraar nog verder zal verslechteren.[51]

> De basissystematiek van de financiële voorschriften voor en na 1 januari 2016 is overigens goeddeels identiek. Er wordt hier volstaan met een korte schets van de relevante regels 'pre-Solvency II'. In de periode voor Solvency II diende een verzekeraar toereikende technische voorzieningen aan te houden, die volledig door waarden (beleggingen) werden gedekt.[52] Jaarlijks diende een verzekeraar met betrekking tot de technische voorzieningen een toereikendheidstoets uit te voeren.[53] Voorts moest een verzekeraar voldoen aan een solvabiliteitsvereiste[54] en diende hij over een minimumbedrag aan eigen vermogen te beschikken.[55]

Dit minimum eigen vermogen diende gelijk te zijn aan het garantiefonds,[56] dat op zijn beurt ten minste een derde van het solvabiliteitsvereiste moest vormen.[57] In de situatie dat een verzekeraar nog voldeed aan het solvabiliteitsvereiste, kon De Nederlandsche Bank een herstelplan verlangen als zij van oordeel was dat de belangen van polishouders in het gedrang kwamen.[58] Zodra De Nederlandsche Bank een herstelplan had verlangd en de financiële positie van de betrokken verzekeraar verslechterde, kon De Nederlandsche Bank bepalen dat de verzekeraar meer solvabiliteit moest aanhouden dan wettelijk was voorgeschreven.[59] Als een verzekeraar niet voldeed aan het solvabiliteitsvereiste, kon De Nederlandsche Bank een saneringsplan verlangen.[60] Zodra de aanwezige solvabiliteit onder het garantiefonds zakte, kon De Nederlandsche Bank van de verzekeraar een financieringsplan verlangen.[61] Als zich uitzonderlijke omstandigheden voordeden op basis waarvan een verdere verslechtering van de financiële situatie te verwachten was, kon De Nederlandsche Bank de vrije beschikking door de verzekeraar over zijn beleggingen beperken.[62] Ten slotte wordt hier opgemerkt dat met betrekking tot enkele aspecten van het financiële toezicht vooruit is gelopen op de inwerkingtreding van Solvency II. Het gaat daarbij onder meer om dividenduitkeringen door verzekeraars en de inrichting van hun *governance*. Aangezien deze aspecten in de evaluatie geen bijzondere rol hebben gespeeld, worden deze hier verder buiten beschouwing gelaten.[63]

## 2.6 Gedragstoezicht

Gedragstoezicht gaat als gezegd over de manier waarop financiële ondernemingen, zoals verzekeraars, omgaan met hun klanten. Het gedragstoezicht bevat op de eerste plaats een schat aan regels over informatieverschaffing. Er bestaan ook algemene regels over zorgvuldige dienstverlening. Deze zijn erop gericht dat de financiële onderneming steeds op een zorgvuldige wijze de gerechtvaardigde belangen van de klant in acht neemt. Specifieke gedragsvoorschriften ondersteunen deze basisnorm (zoals regels over belangenconflicten) of werken deze uit (zoals regels over advisering).

Een belangrijk onderdeel van het gedragstoezicht zijn de regels over productontwikkeling. Deze in 2013 ingevoerde regels zijn erop gericht te voorkomen dat op grote schaal *misselling* ontstaat, ofwel doordat financiële producten inherent inferieur zijn, ofwel doordat onvoldoende wordt stilgestaan bij de vraag voor wie de producten geschikt kunnen zijn.

Als startpunt van de discussie rondom specifieke normen ten aanzien van productontwikkeling wordt veelal november 2005 genomen, omdat de Autoriteit Financiële Markten toen naar aanleiding van problemen met betrekking tot onder andere effectenlease heeft gewezen op de noodzaak van zorgvuldige ontwikkeling van financiële producten.[64] De Autoriteit Financiële Markten heeft productontwikkeling in lijn met haar rol benaderd vanuit gedragsrechtelijk perspectief en sprak (en spreekt) ter zake van de zogenoemde KNVB-criteria: producten zouden voor de financiële consument kostenefficiënt, nuttig, veilig en begrijpelijk moeten zijn.

Dit betekent niet dat bij het onderkennen van het belang van productontwikkeling geen oog is geweest voor de prudentiële invalshoek. Het ligt in de rede dat voorkomen moet worden dat financiële producten de financiële positie van de betrokken financiële onderneming in gevaar kunnen brengen.

> De Commissie De Wit heeft in haar rapport van 10 mei 2010 (*Verloren Krediet*) het belang van een adequate productontwikkeling benadrukt vanuit zowel gedragstoezicht als prudentieel toezicht (zie Aanbeveling 23): '[...] De Commissie beveelt aan dat de toezichthouders De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid in hun toezicht ook een oordeel geven over de opzet en werking van het Productgoedkeuringsproces van financiële instellingen.'[65]

> De Code Verzekeraars (Governance Principes Verzekeraars) van 2011 benadert productontwikkeling eveneens vanuit gedragstoezicht én prudentieel toezicht. Zie paragraaf 4.5 van de Code Verzekeraars: 'Iedere verzekeraar heeft een Product Goedkeuringsproces. De raad van bestuur draagt zorg voor de inrichting van het Product Goedkeuringsproces en is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren daarvan. Producten die het Product Goedkeuringsproces binnen de verzekeraar doorlopen worden niet op de markt gebracht of gedistribueerd zonder een zorgvuldige afweging van de risico's door de risicomanagementfunctie binnen de verzekeraar en zorgvuldige toetsing van andere relevante aspecten, waaronder de zorgplicht jegens de klant. De interne auditfunctie controleert op basis van een jaarlijkse risicoanalyse of opzet, bestaan en werking van het proces effectief zijn en informeert de raad van bestuur en de desbetreffende (risico)commissie van de raad van commissarissen omtrent de uitkomsten hiervan.'

De specifieke regels over productontwikkeling die in het kader van de Wft zijn ontworpen hebben evenwel een gedragsrechtelijk karakter. Zij maken deel uit van het *Besluit gedragstoezicht* financiële ondernemingen *Wft* ('BGfo Wft').[66] De regels uit het BGfo Wft hebben als hoofddoel de bescherming van de belangen van klanten.

> Daarmee is niet gezegd dat productontwikkeling in de ogen van de regelgever vanuit prudentieel perspectief niet relevant zou zijn – uit de toelichting op het BGfo Wft kan worden afgeleid dat de introductie van de regels nodig was om de Autoriteit Financiële Markten formele handhavingsbevoegdheden te geven: 'Vanuit het perspectief van het gedragstoezicht is het aangewezen om een duidelijke grondslag te scheppen zodat de Autoriteit Financiële Markten ten aanzien van het productontwikkelingsproces handhavend kan optreden.'[67]

In de literatuur wordt ervan uitgegaan dat productontwikkeling ook deel uitmaakt van het prudentiële toezicht, en wel als onderdeel van een beheerste bedrijfsvoering.[68] De Nederlandsche Bank rekent toezicht op het proces van productontwikkeling door verzekeraars dienovereenkomstig expliciet tot haar taak.

> Een en ander blijkt bijvoorbeeld uit het evaluatierapport van de KWINK Groep van 5 juni 2020 over de wettelijke regeling met betrekking tot het product-

ontwikkelingsproces, waarin het volgende is opgeschreven:[69] 'Overigens kan ook De Nederlandsche Bank (DNB) kijken naar - het proces van - productontwikkeling. Dat doet DNB niet op grond van artikel 32 BGfo, maar met het oog op het vereiste van een beheerste bedrijfsvoering. In dat kader dienen banken en verzekeraars het productontwikkelingsproces adequaat in te richten. Ook dienen zij te waarborgen dat nieuwe of gewijzigde producten geen onaanvaardbare prudentiële risico's opleveren. Net als voor de AFM is voor DNB het productontwikkelingsproces een eis voor vergunningverlening. Het proces kan ook aan de orde komen in onderzoeken, al dan niet samen met de AFM. In de praktijk kunnen voor de klant problematische producten ook prudentiële consequenties hebben. DNB vindt het daarom belangrijk dat prudentiële risico's worden meegewogen in het productontwikkelingsproces.'

## 2.7 Governance, integriteit en bedrijfsvoering

Ten aanzien van de inrichting van het *governance*-systeem van verzekeraars stelt de wet specifieke eisen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de periode voor en na de invoering van Solvency II. In algemene zin geldt dat de eisen met betrekking tot de inrichting van het *governance*-systeem op basis van Solvency II uitvoerig zijn.[70] De basisuitgangspunten uit hoofde van de Wft, die hierna aan de orde komen, zijn door Solvency II goeddeels onveranderd gebleven.

Een verzekeraar mag niet in een formele of feitelijke zeggenschapsstructuur met personen verbonden zijn die in zodanige mate ondoorzichtig is dat de structuur een belemmering vormt voor adequaat toezicht op die verzekeraar.[71] Wat het bestuur betreft, bepaalt de wet dat ten minste twee natuurlijke personen het dagelijks beleid van een verzekeraar bepalen.[72] Dit uitgangspunt wordt ook wel het vier-ogenprincipe genoemd. De Raad van Commissarissen van een verzekeraar die een naamloze vennootschap is, die moet zorgen voor interne controle op de dagelijks beleidsbepalers, dient uit ten minste drie leden te bestaan.[73] De Nederlandsche Bank hecht een groot belang aan het onafhankelijk functioneren van de Raad van Commissarissen.

Een belangrijke categorie van regels heeft betrekking op de geschiktheid en betrouwbaarheid van personen die het bij een financiële onderneming voor het zeggen hebben. Deze regels strekken zich vanzelfsprekend uit tot bestuurders en commissarissen, maar (bij verzekeraars) mede tot andere beleidsbepalers en zogenoemde 'tweede echelon'-medewerkers. Het accent wordt hier gelegd op bestuurders en commissarissen.

De eis van *geschiktheid* houdt in dat bestuurders en commissarissen geschikt dienen te zijn in verband met hun taken bij de uitoefening van het bedrijf van verzekeraar.[74] Aan deze eis dient doorlopend te worden voldaan. De geschiktheidstoets door De Nederlandsche Bank wordt onder meer verricht op basis van het *curriculum vitae* en referenten van de betrokken persoon. Het is ook mogelijk dat De Nederlandsche Bank een gesprek met de betrokken persoon voert. De Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank hebben ten behoeve van de geschikt-

heidsbeoordeling een gezamenlijke beleidsregel opgesteld.[75] Hierin is uiteengezet dat bestuurders en commissarissen worden getoetst op kennis, vaardigheden en professioneel gedrag. Het gaat bij de toetsing van bestuurders en commissarissen niet alleen om hun individuele geschiktheid, maar ook om het functioneren van het bestuur respectievelijk de Raad van Ccommissarissen als zodanig.

> Uit de beleidsregel blijkt dat de geschiktheid moet bestaan ten aanzien van:
> *Bestuur, organisatie en communicatie*, waaronder het aansturen van processen, taakgebieden en medewerkers, het naleven en handhaven van algemeen aanvaarde sociale, ethische en professionele normen, waaronder het tijdig, juist en duidelijk informeren van klanten en de toezichthouder;
> *Producten, diensten en markten* waarop de onderneming actief is, inclusief relevante wet- en regelgeving en financiële (en actuariële) aspecten;
> *Beheerste en integere bedrijfsvoering*, waaronder de administratieve organisatie en interne controle, de waarborging van geschiktheid en vakbekwaamheid binnen een onderneming, de zorgvuldige behandeling van klanten, het risicomanagement, compliance en de uitbesteding van werkzaamheden; en
> *Evenwichtige en consistente besluitvorming*, waarbij onder meer de belangen van klanten en andere stakeholders een centrale positie innemen.
>
> In de beleidsregel wordt uiteengezet wat de gevolgen kunnen zijn van het niet langer voldoen aan de geschiktheidseisen:[76] 'De toezichthouder kan na verloop van tijd twijfels krijgen over de geschiktheid van een beleidsbepaler op basis van het daadwerkelijk functioneren in de praktijk. Dit kan leiden tot gesprekken met de beleidsbepaler en de onderneming om te beoordelen welke actie genomen moet en kan worden om verbetering aan te brengen. De toezichthouder kan over het functioneren van deze beleidsbepaler een dossier opbouwen en kan over gaan tot het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing kan bijvoorbeeld inhouden het verzoek aan de onderneming om, binnen een door de toezichthouder gestelde termijn, een bepaalde gedragslijn te volgen. Hierbij kan gedacht worden aan het, binnen een bepaalde termijn, aanstellen van een nieuwe beleidsbepaler. Ook kan de toezichthouder een aanwijzing strekkende tot het doen heenzenden van een beleidsbepaler geven.'

De eis van *betrouwbaarheid* houdt in dat de betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen voortdurend buiten twijfel moet staan.[77] De beoordeling door De Nederlandsche Bank over iemands betrouwbaarheid vindt plaats aan de hand van een onderzoek naar diens verleden. In het *Besluit prudentiële regels Wft* (Bpr Wft) zijn in dat verband verschillende niet-limitatieve antecedenten uitgewerkt, waaronder zijn begrepen strafrechtelijke en financiële antecedenten.[78] Degene wiens betrouwbaarheid wordt beoordeeld, dient zelf door middel van een daartoe ontwikkeld standaardformulier gegevens en inlichtingen aan De Nederlandsche Bank te verstrekken, maar De Nederlandsche Bank raadpleegt ook verschillende andere bronnen.[79] Als sprake is van specifieke strafrechtelijke antecedenten, dan staat daarmee vast dat de betrouwbaarheid van de betrokkene niet buiten twijfel staat.[80] Buiten die gevallen voert De Nederlandsche Bank de betrouwbaarheidsbeoordeling uit, waarbij zij in aanmerking neemt: (a) het onderlinge verband tussen de aan een ante-

cedent ten grondslag liggende gedraging of gedragingen en overige omstandigheden van het geval, (b) de belangen die de Wft beoogt te beschermen en (c) de overige belangen van de verzekeraar en de betrokkene.[81] Als iemands betrouwbaarheid eenmaal is vastgesteld staat deze voor de toekomst buiten twijfel, tot het moment dat een nieuwe beoordeling is uitgevoerd, waartoe redelijke aanleiding bestaat op basis van een wijziging in de relevante feiten of omstandigheden.[82]

Aandeelhouders worden voor de toepassing van de Wft in beginsel niet aangemerkt als beleidsbepalers. Dat betekent niet dat hun betrouwbaarheid nimmer wordt getoetst. De toetsing van de betrouwbaarheid van houders van een gekwalificeerde deelneming in een verzekeraar maakt deel uit van de procedure voor een afgifte van een verklaring van geen bezwaar, als de betrokken persoon het beleid van de verzekeraar zou kunnen of zou bepalen of mede bepalen.[83] Van een gekwalificeerde deelneming is onder meer sprake als iemand, direct of indirect, 100 procent-aandeelhouder in een verzekeraar wordt. De regels aan de hand waarvan de betrouwbaarheid wordt vastgesteld, zijn dezelfde regels die worden toegepast bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van een bestuurder of een commissaris, die hiervoor werden besproken.[84]

Voorts worden hier enige opmerkingen gemaakt over de regels omtrent een beheerste en integere bedrijfsvoering.[85] De voorschriften met betrekking tot een integere bedrijfsvoering hebben onder meer betrekking op het tegengaan van belangenverstrengeling en het tegengaan van handelingen die het vertrouwen in de verzekeraar kunnen schaden.[86] De voorschriften ten aanzien van een beheerste bedrijfsvoering hebben betrekking op het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de aanwezigheid van een doeltreffend systeem van riskmanagement, een adequate en transparante organisatiestructuur, een duidelijke en correcte verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, een juiste vastlegging van rechten en verplichtingen, eenduidige rapportagelijnen en een deugdelijk systeem van informatievoorziening en communicatie.[87]

Een aspect dat hier ten slotte nog separaat wordt vermeld, is dat De Nederlandsche Bank in de periode van 1 januari 2012[88] tot 1 januari 2016[89] ingevolge specifieke regels in het Bpr Wft eisen kon stellen aan de organisatiestructuur van en de taakverdeling binnen een verzekeraar als sprake was van een zogenoemde DGA-structuur, waarin een grootaandeelhouder tevens bestuurder is.

> Hierover werd in de toelichting onder meer het volgende opgemerkt:[90] 'In dit besluit wordt expliciet vastgelegd dat De Nederlandsche Bank (DNB) en de AFM toezicht uitoefenen op een duidelijk, evenwichtig en verantwoord systeem van bestuur en toezicht bij financiële ondernemingen (hierna: *corporate governance*). De AFM en DNB houden toezicht op de beheerste en integere bedrijfsvoering van financiële ondernemingen. Een verantwoord systeem van bestuur en toezicht is een essentieel onderdeel van een beheerste en integere bedrijfsvoering. *Corporate governance* ziet in algemene zin op een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden gericht op een evenwichtige invloed van bij de vennootschap en

haar onderneming direct betrokkenen, waaronder met name bestuurders, commissarissen en kapitaalverschaffers. De inrichting van de *corporate governance* is primair de verantwoordelijkheid van de financiële onderneming zelf. Deze wijziging doet geen afbreuk aan deze verantwoordelijkheid, maar geeft de toezichthouder een expliciet aanknopingspunt voor zijn toezicht hierop. Dit mag er niet toe leiden dat het voor de onderneming en de daarbij betrokkenen lastiger wordt deze eigen verantwoordelijkheid uit te oefenen. Het is niet aan de toezichthouder om op de stoel van de bestuurder van de financiële onderneming te gaan zitten. [...] Mede gelet hierop strekt de wijziging in dit besluit ertoe duidelijk te maken dat de AFM en DNB – onveranderd – de bevoegdheid hebben om specifieke eisen te stellen aan de corporate governance van financiële ondernemingen. Het zal daarbij vooral gaan om een in het kader van een DGA-structuur adequaat toegeruste en gepositioneerde en onafhankelijk functionerende raad van commissarissen. Dit komt er concreet op neer dat wordt geëxpliciteerd dat de AFM en DNB ook de bevoegdheid hebben om een evenwichtige *corporate governance* af te dwingen en aldus, wanneer eisen van gedragstoezicht dat vereisen, in te grijpen in bijvoorbeeld de governance-structuur van een financiële onderneming met een DGA danwel een dergelijke structuur niet te accepteren en de financiële onderneming op te dragen haar structuur aan te passen. [...] Een DGA kan, wanneer adequaat tegenwicht binnen de onderneming ontbreekt (hierna: *checks and balances*), een onwenselijk grote invloed hebben op de gang van zaken binnen de onderneming. Hij kan in de positie komen om het eigen (aandeelhouders)belang boven het (lange termijn) belang van de vennootschap of andere betrokkenen (stakeholders) te plaatsen. Afgezien van mogelijke belangenconflicten, bestaat het risico dat een DGA zich in een zodanige mate vereenzelvigt met 'zijn' onderneming, dat hij niet in staat is om in zijn hoedanigheid van bestuurder de vereiste objectiviteit en onafhankelijkheid aan de dag te leggen en te waarborgen, bijvoorbeeld als een onderneming in een kritische situatie komt te verkeren. Een algemeen verbod op DGA-structuren bij financiële ondernemingen voert echter te ver en is onwenselijk. Of een dergelijke structuur al dan niet toelaatbaar is, hangt af van de omstandigheden van het geval (proportionaliteit). Voormelde kwetsbaarheden kunnen worden gemitigeerd door bijvoorbeeld zwaardere vergunningseisen ten aanzien van de *corporate governance* en *checks and balances* in de financiële onderneming op te leggen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanwezigheid van adequate regelingen om in het geval van conflicterende belangen tussen de vennootschap en de aandeelhouderbestuurder tot een afgewogen besluit te komen. Bovendien zou een (absoluut) DGA-verbod een sterk arbitrair karakter hebben. Ook is een DGA-structuur niet per definitie ongewenst.

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarin een DGA-structuur wenselijk is. Een geheel nieuwe financiële onderneming komt vaak voort uit het initiatief van een persoon, die naast directeur tevens grootaandeelhouder is. Een algeheel verbod zou de toetreding tot de markt van nieuwe financiële ondernemingen kunnen belemmeren, terwijl dit juist nadere concurrentie, creativiteit en innovatie kan brengen. Van belang is dat binnen financiële ondernemingen voortdurend sprake is van een deskundige en evenwichtige bedrijfsvoering met adequate *checks and balances* en juiste prikkelwerking. De AFM en DNB moeten niet alleen bij de

vergunningverlening de expliciete bevoegdheid hebben om specifieke eisen te stellen ten aanzien van de *corporate governance*, maar ook doorlopend. Het is immers mogelijk dat een Raad van Bestuur of een Raad van Commissarissen van een bank, die oorspronkelijk op zijn taak was berekend, naderhand niet meer goed functioneert omdat de omstandigheden zijn veranderd of professionele inzichten zijn gewijzigd. Dit kan de toezichthouder adresseren via bijvoorbeeld de geschiktheidstoets van een bestuurder of een commissaris, waarbij onder meer wordt gekeken naar een combinatie van kennis, vaardigheden en professioneel gedrag van een bestuurder of commissaris en de samenstelling en het functioneren van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen als geheel. Dit laat niettemin onverlet dat onder omstandigheden een meer algemene expliciete bevoegdheid om in te grijpen in de *corporate governance* van een financiële onderneming, waar onderhavige wijziging in voorziet, ten aanzien van een evenwichtige bedrijfsvoering aanvullend kan werken althans van toegevoegde waarde kan zijn.'

## 2.8 Bijzondere maatregelen

In paragraaf 2.5 zijn interventiemaatregelen besproken die door De Nederlandsche Bank kunnen worden toegepast in de situatie dat de financiële positie van een verzekeraar in meer of mindere mate zorgwekkend is, maar nog niet uitzichtloos. In de onderhavige paragraaf worden interventiemaatregelen belicht die gedurende de evaluatieperiode door De Nederlandsche Bank konden worden toegepast op het moment dat de financiële positie van een verzekeraar zodanig slecht was dat aannemelijk was dat de verzekeraar niet in staat zou zijn om op eigen kracht weer financieel gezond te worden. Deze interventiemaatregelen worden ook wel aangeduid als bijzondere maatregelen.

In het navolgende wordt onderscheid gemaakt tussen de periode voor 1 januari 2019 en de periode na 1 januari 2019. Op 1 januari 2019 is de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* (Whav) in werking getreden. Tegelijkertijd zijn de bijzondere maatregelen die De Nederlandsche Bank voordien ter beschikking stonden afgeschaft. Dat zijn onder meer de opvangregeling en de overdrachtsregeling, die hierna eerst worden besproken. Daarna komt de Whav aan bod.

De opvangregeling kan worden gekenschetst als een interventiemaatregel met hybride kenmerken, uitgaande van het onderscheid tussen de interventiemaatregelen die in paragraaf 2.5 zijn behandeld en de bijzondere maatregelen die het onderwerp vormen van deze paragraaf. De opvangregeling was een regeling die kon worden toegepast als De Nederlandsche Bank van oordeel was dat de verzekeringsportefeuille van de betrokken verzekeraar op zich 'levensvatbaar' was – 'overlevingskans' had –,[91] maar zij (De Nederlandsche Bank) tegelijkertijd meende dat de verzekeraar niet eigener beweging in staat zou zijn om weer in een volledig gezonde positie te geraken.[92]

De opvangregeling is in het leven geroepen naar aanleiding van het faillissement van Vie d'Or aan het einde van de vorige eeuw. De opvangregeling is het geesteskind van de Verzekeringskamer (de rechtsvoorganger van De Nederlandsche Bank die toezicht hield op de verzekeringssector) en het Verbond van Verzekeraars. Omdat een wettelijke inbedding van de opvangregeling wenselijk werd geacht, is de opvangregeling eind 2001 opgenomen in de *Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993* (Wtv 1993). Door het opgaan van de Wtv 1993 in de Wft, was de opvangregeling van 2007 tot 2019 onderdeel van de Wft. De opvangregeling kon uitsluitend worden toegepast met betrekking tot levensverzekeraars.

Het instrument van de opvangregeling kan worden gekarakteriseerd als een ultieme poging om polishouders te behoeden voor een (met korting gepaard gaande) liquidatie van een levensverzekeringsportefeuille, welke poging alleen kon worden ondernomen als er nog een reële kans bestond dat de portefeuille in de toekomst, na een tijdelijke steun in de rug, weer op eigen benen zou kunnen staan. Daarbij is de premisse geweest dat de publieke toezichthouder voortvarend toezicht houdt, zodat deze meestal wel zal kunnen ingrijpen vóórdat sprake is van een financieel uitzichtloze situatie. Het doel van de opvangregeling was aldus dat een in problemen verkerende maar nog levensvatbare levensverzekeringsportefeuille door een financieel moeilijke periode geloodst kan worden. Het streven was gericht op de continuïteit van de verzekeringsportefeuille.[93]

> In de volgende passage uit de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de opvangregeling wordt de gedachte achter het toezichtinstrument helder voor het voetlicht gebracht:[94] 'Indien de verzekeraar er niet in slaagt aan het financieringsplan te voldoen, dan wel het plan naar het oordeel van de Verzekeringskamer onvoldoende is, dan is het momenteel bijna onvermijdelijk dat de vergunning van de verzekeraar wordt ingetrokken en de noodregeling wordt toegepast. Aan een dergelijke ingrijpende maatregel zijn bezwaren verbonden. De activa van de verzekeraar moeten dan worden gewaardeerd op liquidatiebasis, hetgeen veelal een lagere waardering van die activa betekent. Dit kan ertoe leiden dat de rechten van de polishouders moeten worden gekort. Hierbij komt het toezichthoudersdilemma naar voren. Indien een onder toezicht staande instelling in de problemen geraakt, doet zich de vraag voor welke lijn de toezichthouder in het belang van de polishouders moet kiezen. Enerzijds worden hun belangen gediend door onverkorte toepassing van de bij of krachtens de Wtv 1993 gestelde (financiële) normen, hetgeen intrekking van de vergunning(en) kan betekenen. Anderzijds is het evenzeer in hun belang dat de continuïteit van de bedrijfsvoering zo lang mogelijk wordt gehandhaafd. Deze doelstellingen kunnen haaks op elkaar staan. Het te vroeg laten vallen van het doek (in de zin van het intrekken van de vergunning) kan 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 immers met een grote mate van zekerheid tot financieel nadeel voor de polishouders. Dit moet afgewogen worden tegen de kans dat een portefeuille zonder nadeel voor de polishouders door een moeilijke periode geloodst kan worden. Uiteraard moet hierbij worden benadrukt dat aan de *going concern*-benadering het risico is verbonden dat uiteindelijk de continuïteit toch niet kan worden gewaarborgd.'

De inhoud van de opvangregeling kan als volgt worden samengevat.[95] De Nederlandsche Bank kon besluiten tot de inwerkingstelling van de opvangregeling in de situatie dat het geldende solvabiliteitsvereiste werd onderschreden, maar de portefeuille van de levensverzekeraar volgens De Nederlandsche Bank wel overlevingskans had. Voordat De Nederlandsche Bank een dergelijk besluit kon nemen, moest zij de vertrouwenscommissie raadplegen die speciaal in het kader van de opvangregeling in het leven was geroepen. In het geval dat De Nederlandsche Bank de opvangregeling in werking zou stellen, diende zij een opvangplan op te stellen, over de inhoud waarvan de vertrouwenscommissie eveneens moest worden geraadpleegd. Ten behoeve van de realisatie van de opvang diende een opvanginstelling te worden opgericht. Het opvangplan kon uitwerking geven aan twee mogelijke modaliteiten:

(i) herverzekering van (een deel van) de verzekeringsportefeuille door de opvanginstelling (hiertoe kon worden overgegaan als vertrouwen bestond in het management van de verzekeraar) en

(ii) een overdracht van de verzekeringsportefeuille aan de opvanginstelling (hiertoe kon worden overgegaan als geen vertrouwen bestond in het management van de verzekeraar). Zodra de portefeuille weer gezond was en op eigen benen kon staan, kon De Nederlandsche Bank besluiten de opvang te beëindigen, door de herverzekering te stoppen dan wel door de aandelen van de opvanginstelling te verkopen.

Om het criterium levensvatbaarheid/overlevingskans wat meer reliëf te geven worden hier twee passages uit de juridische literatuur over de opvangregeling geciteerd:

'Aangezien het begrip overlevingskans niet nader is ingevuld, verschaft dit DNB een ruime beoordelingsvrijheid. In de memorie van toelichting bij de voormalige Wtv 1993 werden enkele inhoudelijke criteria genoemd. DNB moet voldoende vertrouwen hebben in de potentiële winstgevendheid van de portefeuille van de levensverzekeraar. Diverse aspecten kunnen bij deze beoordeling een rol spelen, zoals de oorzaak van de problemen, de vraag of het daarbij om beïnvloedbare factoren gaat en de samenstelling van de verzekeringsportefeuille en de beleggingsportefeuille.'[96]

'De levensvatbaarheid van een verzekeraar komt tot uitdrukking in de toekomstige winstgevendheid van diens portefeuille. Hierbij wordt gekeken of de door de verzekeraar gekozen uitgangspunten bij de berekening van de verzekeringspremies realistisch zijn geweest. Met andere woorden: heeft de verzekeraar de toekomstige ontwikkelingen op het terrein van het rendement van de beleggingen, het verzekeringsrisico et cetera zodanig ingecalculeerd, dat er winst op de verzekeringsportefeuille kan worden behaald? Is het antwoord ja, dan komt toepassing van de opvangregeling in beeld. Is het antwoord nee, dan is de opvangregeling niet het geschikte saneringsinstrument. DNB is in dat geval aangewezen op het toepassen van de overdrachtsregeling of de noodregeling. Gelet op het voorgaande is door Oosenbrug in het verleden wel betoogd dat de financiële positie van een levensverzekeraar zich binnen een relatief bescheiden bandbreedte

> zal moeten bevinden, wil toepassing van de opvangregeling tot de mogelijkheden behoren. Voor de 'echte probleemgevallen' biedt de opvangregeling geen soelaas.'[97]

De opvangregeling is onder meer afgeschaft omdat door de minister van Financiën werd aangenomen dat deze strijdig was met Europese regels op het gebied van staatssteun. Bij toepassing van de opvangregeling zou goedkeuring van de Europese Commissie vereist zijn en verwacht werd dat die gelet op de inhoud van de opvangregeling niet zou worden verleend.[98]

De overdrachtsregeling is in 2013 in de Wft opgenomen, als onderdeel van de zogenoemde *Interventiewet*, die formeel wordt aangeduid als de *Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen*.[99] De *Interventiewet* is opgesteld naar aanleiding van de kredietcrisis, waarin was gebleken dat voor de overheid onvoldoende specifieke wettelijke instrumenten bestonden om financiële ondernemingen in financiële nood op een zodanige wijze af te wikkelen dat verstoringen van het maatschappelijk verkeer en/of risico's voor algehele financiële stabiliteit zouden kunnen worden geminimaliseerd. De instrumenten die door middel van de *Interventiewet* zijn geïntroduceerd worden in de wetsgeschiedenis 'crisisinterventiemaatregelen' genoemd. De overdrachtsregeling was een dergelijke crisisinterventiemaatregel.

> De *Interventiewet* bevat een – thans nog bestaande, in de Wft opgenomen – onteigeningsregeling op basis waarvan een financiële onderneming door de minister van Financiën kan worden genationaliseerd en de – inmiddels vervallen –overdrachtsregeling op basis waarvan (onderdelen van) financiële ondernemingen (op initiatief van De Nederlandsche Bank) verplicht aan een derde private partij kunnen worden overgedragen. De onteigeningsregeling, die als voornaamste doelstelling heeft het tegengaan van algehele financiële *in*stabiliteit, blijft hier verder onbesproken.

De overdrachtsregeling was een toezichtinstrument dat in de kern ten doel had de 'tijdige en ordentelijke afwikkeling van [financiële] onderneming in problemen'.[100] In de wetsgeschiedenis is de creatie van de overdrachtsregeling gemotiveerd met een beroep op de (veiligstelling van de) *nutsfunctie* van banken en verzekeraars, waarmee in feite (en in zoverre) werd aangeknoopt bij 'het' algemeen belang. In de doelstelling van de overdrachtsregeling ligt dus continuering van de nutsfunctie van de desbetreffende individuele financiële onderneming besloten.[101]

In de wetsgeschiedenis is, mede naar aanleiding van vragen daarover door de Raad van State, separaat aandacht besteed aan de vraag of verzekeraars een nutsfunctie hebben. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat en waarom verzekeraars een nutsfunctie vervullen, zodat het belangrijk is dat een instrument als de overdrachtsregeling ten aanzien van verzekeraars zou kunnen worden toegepast, ook al zou het gevaar van een typisch systeemrisico zoals dat zich kan voordoen als gevolg van een klassieke *bank run* in het geval van verzekeraars niet groot te noemen zijn.

> Zie in dit verband de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de Interventiewet:[102] 'Ook verzekeraars vervullen belangrijke nutsfuncties ten behoeve van de reële economie. De primaire functie van verzekeraars is dat zij tegen een vergoeding, de verzekeringspremie, risico's afdekken. Een tweede, secundaire functie van vooral levensverzekeraars betreft de aanwending van de premie-inkomsten door deze te investeren. Ook financieren verzekeraars bijvoorbeeld direct en indirect hypothecaire leningen. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds levensverzekeraars en anderzijds schadeverzekeraars. Levensverzekeraars verbinden zich tot de uitkering van een bepaald bedrag, de verzekerde som, in verband met het leven of de [dood] van de verzekerde. Een levensverzekering is daarmee vaak een langlopende verzekering, waarvan de premie aanzienlijk hoger is wanneer men de verzekering op hogere leeftijd afsluit. Schadeverzekeraars verbinden zich tot een bepaalde schadevergoeding in geld of natura als een verzekerd risico zich materialiseert ten aanzien van de polishouder. Anders dan voor een levensverzekering betreft het vaak een kortlopende (vaak periodiek verlengde) verzekering, waarvan de premie in beginsel niet afhankelijk is van de leeftijd van de polishouder (bijv. een brandverzekering). Hoewel een run op een levensverzekeraar veel minder waarschijnlijk is dan een run op een bank, vanwege het feit dat een levensverzekeraar geen direct opeisbare verplichtingen heeft, kan dit echter niet geheel worden uitgesloten. Polishouders kunnen bijvoorbeeld, ondanks een eventuele boete, om hun moverende redenen en masse hun levens-verzekeringspolissen afkopen, waardoor de levensverzekeraar onmiddellijk in liquiditeitsproblemen kan komen.'

De wettelijke regels ten aanzien van de overdrachtsregeling, zoals deze waren opgenomen in de Wft,[103] kunnen als volgt kort worden samengevat:

- *Overdrachtsplan*

In het kader van de overdrachtsregeling stelt De Nederlandsche Bank een overdrachtsplan op, welk plan met betrekking tot verzekeraars kan zien op een activa/passiva-overdracht en/of een aandelenoverdracht. Hier wordt verder uitgegaan van een aandelenoverdracht. De betrokken verzekeraar wordt in de wettelijke regeling als de *probleeminstelling* aangeduid.

- *Geschikte kandidaat*

Het overdrachtsplan wordt in stilte voorbereid en houdt mede in dat De Nederlandsche Bank op zoek gaat naar een partij aan wie kan worden overgedragen, die in de wettelijke regeling *overnemer* wordt genoemd. De overnemer moet (uiteraard) een *geschikte* kandidaat zijn.[104] Er zijn in de wet geen specifieke selectiecriteria opgenomen. Een voor de hand liggend uitgangspunt is in de visie van de Evaluatiecommissie dat aan de overnemer ten minste dezelfde (formele) eisen worden gesteld als aan degene die op basis van een regulier overnameproces de aandelen van de betrokken verzekeraar zou verwerven, zoals de verkrijging van een verklaring van geen bezwaar ('vvgb'; zie daarover paragraaf 2.7), tenzij De Nederlandsche Bank daarvan op basis van een in het overdrachtsplan opgenomen motivering heeft kunnen afzien.[105] Verder ligt het in de rede dat de selectie door De Nederlandsche Bank, net als de overdracht in zijn geheel bezien, een kwestie van maatwerk is, waarbij de speci-

fieke omstandigheden waarin de probleeminstelling is komen te verkeren een rol van betekenis spelen.

> In de wetsgeschiedenis is hierover het volgende opgemerkt:[106] 'In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie en die van de SP-fractie merken wij op dat voorop staat dat slechts kan worden overgedragen aan derden die bereid zijn als overnemer op te treden. Anders gezegd: de overdracht geschiedt op basis van vrijwilligheid aan de zijde van de overnemer. In het wetsvoorstel zijn bewust geen criteria opgenomen op basis waarvan DNB een derde partij selecteert als overnemer. De praktijk is zo gevarieerd dat op voorhand geen strikte criteria kunnen worden gegeven. Hier kan niet meer dan een indicatie worden gegeven van de aard van de factoren die voor de hand liggen om door DNB in beschouwing te worden genomen. Is de gegadigde financieel solide, waarbij het voor de hand ligt dat DNB een derde die een bovengemiddeld risico loopt zelf in financiële problemen te komen niet selecteert als overnemer. De zekerheid dat een derde niet in financiële problemen komt te verkeren, is overigens niet te geven. Zijn het operationeel management en de ict-systemen van de gegadigde geschikt om de gevolgen van de overname te verwerken? Hoe verhoudt de omvang van de overnemer zich tot de omvang van de probleeminstelling? Ook de reputatie van een kandidaat-overnemer kan een rol spelen. De prijs die de overnemer bereid is te betalen speelt een belangrijke, maar niet doorslaggevende rol. Bij de beoordeling of de prijs voldoende is in geval van een aandelenoverdracht, betrekt DNB ook of de prijs een vergoeding vormt voor de aandeelhouder voor het verlies van zijn aandeel.'

> Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een 'geschikte' overnemer ligt de primaire verantwoordelijkheid bij De Nederlandsche Bank, ook als de overnemer in het buitenland is gevestigd:[107] 'Onder het kopje 'Overdracht' vragen de leden van de SP-fractie of, indien een buitenlandse partij zich als gegadigde meldt, DNB blind op het oordeel van de buitenlandse toezichthouder vaart. In antwoord daarop wordt het volgende opgemerkt. Dit is niet het geval. Omdat de betrokken probleeminstelling altijd een onder prudentieel toezicht van DNB staande bank of verzekeraar met zetel in Nederland is, is het aan DNB om te beoordelen of een derde geschikt is om als overnemer van die probleeminstelling of een gedeelte daarvan op te treden, ongeacht of die derde een binnenlandse of buitenlandse partij is. [...] In het geval de overnemer een buitenlandse partij is die in de staat van haar zetel onder prudentieel toezicht staat, zal DNB het oordeel van de bevoegde buitenlandse toezichthouder wel betrekken bij de beoordeling van de vraag of de beoogde overnemer geschikt is. Voor zover het daarbij om een toezichthoudende instantie uit een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte gaat, geldt voor DNB een verplichting tot samenwerking en informatie-uitwisseling met die collega-toezichthouder.'

- *Criteria overdracht*

De Nederlandsche Bank kan een overdrachtsplan voorbereiden als is voldaan aan twee criteria, die zien op heden respectievelijk toekomst:

(i) er zijn tekenen van een gevaarlijke ontwikkeling met betrekking tot het

eigen vermogen, de solvabiliteit of de technische voorzieningen (van de probleeminstelling); en

(ii) het is redelijkerwijs te voorzien dat die ontwikkeling niet voldoende of niet tijdig ten goede zal keren.

• *Goedkeuring van het overdrachtsplan*

De Nederlandsche Bank dient het overdrachtsplan ter goedkeuring voor te leggen aan de rechtbank Amsterdam. Voor de goedkeuring is uiteraard van belang of het overdrachtsplan voldoet aan de eisen van de wet. In het overdrachtsplan moest in ieder geval worden vermeld:

(i) de prijs die de overnemer bereid is voor de aandelen te betalen en op grond waarvan deze prijs wordt geacht een redelijke te zijn; en

(ii) of de overdracht afwijkt van wettelijke voorschriften of statutaire bepalingen, en zo ja, van welke wettelijke voorschriften en statutaire bepalingen en op welke wijze.

• *Overeenstemming met minister van Financiën*

Het verzoek van De Nederlandsche Bank aan de rechtbank moet worden gedaan in overeenstemming met de minister van Financiën. Dit houdt verband met de mogelijkheid dat aan een aandeelhouder een (aanvullende) schadeloosstelling wordt toegekend.

• *Rechterlijke toets*

Als het overdrachtsplan door de rechtbank werd goedgekeurd en zij van oordeel was dat *summierlijk blijkt* dat is voldaan aan de hiervoor onder het kopje *Criteria overdracht* vermelde (actuele en toekomstige) gevaarlijke ontwikkeling, sprak de rechtbank de overdrachtsregeling uit. Doordat de rechtbank slechts een lichte toets hanteerde (‘*summierlijk blijkt*’), had De Nederlandsche Bank praktisch gesproken een grote mate van vrijheid met betrekking tot de (inwerkingstelling van de) overdrachtsregeling.

• *Horen aandeelhouder*

Bij een aandelenoverdracht kon de aandeelhouder die meer dan vijf procent van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigde door de rechtbank in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. De aandeelhouder kon zich verweren tegen het oordeel van De Nederlandsche Bank dat sprake is van een gevaarlijke ontwikkeling en tegen de in het overdrachtsplan opgenomen prijs die de overnemer bereid was te betalen.

Op 1 januari 2019 is de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* (Whav) in werking getreden.[108] De Whav heeft de Wft en de *Faillissementswet* (Fw) gewijzigd. De bepalingen uit de Whav die in de Wft zijn opgenomen voorzien in een uitgebreide regeling voor de afwikkeling van een verzekeraar buiten faillissement. De bepalingen uit de Whav die in de Fw zijn opgenomen strekken ertoe de faillissementsprocedure geschikter te maken voor de situatie dat een verzekeraar failliet is verklaard. Als een verzekeraar overeenkomstig de bepalingen van de Whav ‘faalt’ – zie hierna –, dan dient De Nederlandsche Bank te besluiten of wordt overgegaan tot een afwik-

keling conform de bepalingen van de Wft of tot een (faillissementsaanvraag die leidt tot een) liquidatie van de verzekeraar conform de bepalingen van de Fw. Die keuzebeslissing is kort gezegd afhankelijk van de uitkomst van een 'algemeen belangtoets' (ABT) die De Nederlandsche Bank moet uitvoeren. De ABT maakt deel uit van een besluitvormingsproces dat door De Nederlandsche Bank moet worden doorlopen op basis van een tweetal bepalingen van de Wft.

Art. 3A:84 – *Doelstellingen van de afwikkeling*
De Nederlandsche Bank past afwikkelingsmaatregelen toe met inachtneming van de volgende doelstellingen:
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; of
d. het voorkomen van de inzet van van overheidswege te verstrekken financiële middelen.

Art. 3A:85 – *Besluit tot afwikkeling*
**1** De Nederlandsche Bank besluit tot afwikkeling van een verzekeraar, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
a. de verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen;
b. het valt redelijkerwijze niet te verwachten dat met betrekking tot de verzekeraar te nemen alternatieve maatregelen binnen een afzienbaar tijdsbestek het falen zouden voorkomen; en
c. afwikkeling is in het algemeen belang.
**2** Een verzekeraar wordt geacht te falen of waarschijnlijk te zullen falen indien:
a. de verzekeraar op een zodanige wijze inbreuk maakt op de wettelijke eisen, de vergunningsvereisten of de aan de vergunning verbonden voorwaarden, of er objectieve aanwijzingen bestaan voor de veronderstelling dat de verzekeraar in de nabije toekomst op een zodanige wijze daarop inbreuk zal maken dat intrekking van de vergunning gerechtvaardigd is;
b. de waarde van de activa van de verzekeraar geringer is dan de waarde van de passiva, of er objectieve aanwijzingen zijn dat de activa van de verzekeraar in de nabije toekomst geringer zullen zijn dan zijn passiva;
c. de verzekeraar niet in staat is of er objectieve aanwijzingen zijn voor de vaststelling dat de verzekeraar in de nabije toekomst niet in staat zal zijn zijn schulden of andere passiva te betalen wanneer deze opeisbaar worden; of
d. voor het voortbestaan van de verzekeraar van overheidswege te verstrekken financiële steun noodzakelijk is.
**3** Afwikkeling is 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.

Het besluitvormingsproces van De Nederlandsche Bank op basis van deze bepalingen kan worden opgedeeld in de volgende stappen:

STAP 1

- De vaststelling dat de verzekeraar faalt of zal waarschijnlijk falen (art. 3A:85 lid 1 sub a Wft).
- Die vaststelling doet De Nederlandsche Bank met behulp van de criteria vermeld in art. 3A:85 lid 2 Wft.

STAP 2

- De vaststelling dat redelijkerwijze niet valt te verwachten dat met betrekking tot de verzekeraar te nemen alternatieve maatregelen binnen een afzienbaar tijdsbestek het falen zouden voorkomen (art. 3A:85 lid 1 sub b Wft).

STAP 3

- De vaststelling dat afwikkeling in het algemeen belang is (art. 3A:85 lid 1 sub c Wft).
- Die vaststelling doet De Nederlandsche Bank met behulp van de criteria vermeld in art. 3A:85 lid 3 Wft, in welke bepaling wordt verwezen naar art. 3A:84 Wft.
- Dat gaat als volgt:
  — De Nederlandsche Bank stelt vast dat afwikkeling noodzakelijk is ter verwezenlijking van doelstelling (b), (c) of (d) van art. 3A:84 Wft dan wel doelstelling (a) van art. 3A:84 Wft (bescherming van de polishouders) *in combinatie met* een of meer van de overige doelstellingen van art. 3A:84 Wft, te weten:
    – (b): het voorkomen grote maatschappelijke gevolgen;
    – (c): het voorkomen van significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie; of
    – (d): het voorkomen van de inzet van van overheidswege te verstrekken financiële middelen.

STAP 4

- Als stap 3 tot de slotsom leidt dat de ABT positief moet uitvallen (en afwikkeling dus in het algemeen belang is), dan volgt afwikkeling *tenzij* in een faillissement de uitslag van de ABT in dezelfde mate positief zou zijn (art. 3A:85 lid 3 Wft).[109]

In de wetsgeschiedenis is over de keuze die De Nederlandsche Bank bij stap 3 moet maken tussen afwikkeling en faillissement onder meer het volgende opgemerkt:[110]
'Als aan de eerste twee elementen is voldaan dient DNB te kiezen ofwel voor liquidatie ofwel voor afwikkeling op grond van dit hoofdstuk. Deze keuze is afhankelijk van het antwoord op de vraag of afwikkeling in het algemeen belang is. Daarbij wordt getoetst of het ingrijpen noodzakelijk en proportioneel is, gelet op de doelstellingen van afwikkeling, en of een normale faillissementsprocedure niet tot dezelfde resultaten zou leiden. Afwikkeling is in het openbaar belang indien een van de doelen genoemd in artikel 3A:84 door middel van toepassing van de instrumenten tot een beter resultaat leidt dan een faillissement. Daarbij geldt dat

> het doel van bescherming van polishouders in samenhang dient te worden bezien met een ander doel genoemd in artikel 3A:84 (te weten het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen of significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie). Hieruit volgt dat bij de beoordeling in hoeverre afwikkeling aan de orde is of "kan worden volstaan" met faillissement breder dient te worden gekeken dan enkel naar het belang van (een in theorie zeer kleine groep) polishouders. Bij de vraag in hoeverre bij de beoordeling sprake zal kunnen zijn van het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen of significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie zijn verschillende factoren van belang. Het betreft de schaal van de activiteiten van de verzekeraar (hoeveel polishouders worden geraakt), het type verzekering (een inkomens- of kapitaalverzekering of een «eenvoudige» schadeverzekering) en bijvoorbeeld de vervangbaarheid van de verzekeringsovereenkomst op de markt (betreft het gangbare polissen of een nichemarkt). Daarbij zijn deze factoren niet uitputtend bedoeld en er zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld wat de mogelijke gevolgen van het falen van de verzekeraar zijn. In ieder geval kan worden gesteld dat afwikkeling voor (middel-)grote verzekeraars (>1 miljoen polishouders of > 1 miljard euro aan technische voorzieningen) in de rede ligt.'

Als wordt overgegaan tot afwikkeling, beschikt De Nederlandsche Bank over diverse wettelijke overdrachtsinstrumenten, te weten: (i) overgang van onderneming, (ii) overdracht aan een overbruggingsinstelling en (iii) afsplitsing van activa en passiva. Een belangrijk instrument dat De Nederlandsche Bank in het kader van een afwikkeling ter beschikking staat is dat van *bail-in*, op basis waarvan de mogelijkheid bestaat om kapitaalverschaffers (zoals aandeelhouders) en schuldeisers (zoals polishouders) buiten faillissement verliezen te laten absorberen. In de praktijk zal de afwikkeling van een verzekeraar al snel gepaard gaan met een korting op de rechten van polishouders en andere gerechtigden. Hierbij voorziet de wet overigens in het principe dat polishouders en andere gerechtigden door toepassing van de *bail-in* niet slechter af mogen zijn dan zij zouden zijn geweest in het geval van een regulier faillissement. Dit principe wordt ook wel aangeduid als het *no creditor worse off*-beginsel.[111]

## 2.9 Toezichtfilosofie en toezichthoudersamenwerking

Uit de kredietcrisis hebben publieke toezichthouders wereldwijd lessen getrokken met betrekking tot de manier waarop toezicht wordt uitgeoefend. Door verschillende toezichthouders is erkend dat zij indringender en vasthoudender te werk moeten gaan (*intensive supervision*). Ook dient het toezicht meer gericht te zijn op besluitvorming van financiële instellingen over bedrijfsmodellen en strategieën en, meer in het algemeen, op de risico's die aan die modellen en strategieën zijn verbonden. De Nederlandsche Bank heeft haar toezichtaanpak in de periode na de crisis dienovereenkomstig geherstructureerd. Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Scheltema over de ondergang van DSB Bank, zijn binnen De Nederlandsche Bank verder allerlei wijzigingen met betrekking tot haar toezichtorganisatie en -cultuur doorgevoerd. Een en ander heeft uiteindelijk geleid tot een ver-

nieuwde toezichtaanpak met de naam FOCUS! De Nederlandsche Bank richt haar toezichtpijlen de laatste jaren vooral ook op gedrag en cultuur binnen financiële instellingen. De basisgedachte daarachter is dat verkeerd gedrag en een onjuiste cultuur vaak de bron zullen kunnen zijn van toekomstige problemen.

> De Nederlandsche Bank heeft een en ander als volgt onder woorden gebracht: 'Het doel is te komen tot een effectief toezicht dat zichzelf telkens vernieuwt. De in dit document beschreven acties dragen bij aan het versterken of borgen van een of meerdere van de onderstaande drie uitgangspunten:
>
> Indringend en vasthoudend toezicht – Dit vraagt om een doelgericht, innovatief en efficiënt toezicht, een grondige kennis van de onder toezicht staande ondernemingen, en het laten volgen van analyse door actie om het gewenste eindresultaat te bereiken.
>
> Juiste focus en daarbij behorende diepgang – In de *Visie DNB Toezicht 2010-2014* heeft DNB aangegeven als lessen van de crisis te zien dat meer aandacht dient te worden gegeven aan instellingsoverstijgend en macroprudentieel toezicht, financiële risico's, gedrag en cultuur, en bedrijfsmodel en strategie van financiële ondernemingen. Veel acties zijn er dan ook op gericht de focus en diepgang op deze gebieden te borgen.
>
> Lerende organisatie – Dit vraagt onder andere om acties die leiden tot innovatieve wijzen van risicoanalyse en -mitigering, permanente opleiding en training van medewerkers, en een organisatie die open staat voor interne en externe toetsing en kritiek. Dit betekent niet dat er dan nooit meer iets kan misgaan. Het houdt wel in dat lessen snel worden opgepikt door de organisatie en tot uiting komen in het toezicht.'[112]
>
> '*Meer aandacht voor kwalitatieve en strategische elementen in het toezicht*' De focus van het toezicht was voorheen niet alleen sterk gericht op individuele instellingen, maar ook (te) sterk gericht op kwantitatieve criteria als solvabiliteit en liquiditeit. Deze criteria blijven belangrijk, maar effectief toezicht vergt ook aandacht voor strategische en kwalitatieve aspecten. Twee diepere, in de organisaties verankerde bronnen zijn centraal gesteld: het bedrijfsmodel en de strategie van instellingen, en het gedrag en de cultuur van instellingen. Inzicht in deze mogelijke bronnen van latere problemen zorgt ervoor dat risico's kunnen worden opgespoord en aangepakt voordat ze uitmonden in solvabiliteits- en liquiditeitsproblemen.'[113]

# 3 Het toezicht door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten

## 3.1 Een middelgrote verzekeraar: ter introductie

De Algemeene Maatschappij van Geldelijke Uitkering N.V. in Rotterdam kreeg bij Koninklijk Besluit van 5 december 1872 de bevoegdheid om een levensverzekeringsbedrijf uit te oefenen. In 1884 werd de Algemeene Maatschappij omgedoopt tot Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix N.V. Beter bekend als Conservatrix.

Het levenverzekeringsbedrijf maakte tot 15 mei 2017 deel uit van de Conservatrix Groep waarvan ook deel uitmaakten N.V. Nederlandse Uitvaart Verzekering Maatschappij (NUVEMA), Hooghenraed Levensverzekeringen N.V. en Nijzoon N.V. Het betrof een houdstermaatschappij waarvan leden van de familie Henny directeuren en volledig eigenaar waren.

Conservatrix was tot aan haar faillissement een middelgrote levensverzekeraar met een vergunning van De Nederlandsche Bank die op 26 februari 1988 was afgegeven. Conservatrix was aanvankelijk herverzekerd bij Heco Reassurance S.A. (Heco Re) in Luxemburg, die volgens een woordvoerder van de aandeelhouders van Conservatrix Groep zou toebehoren aan personen 'uit het grotere familieverband'.[1]

Conservatrix telde in het tweede kwartaal van 2020 72.059 polissen, waarvan het grootste deel (ongeveer 50.000) uitvaartverzekeringen in natura.[2] Het aantal polishouders met een levensverzekering bedroeg toen bijna 19.000. In ongeveer 18.500 polissen is een garantiebepaling opgenomen. Sinds 2015 zijn geen nieuwe verzekeringsproducten meer verkocht.

Conservatrix heeft ongeveer 800 miljoen euro aan verzekeringsverplichtingen (eind 2019: 789,3 miljoen euro). De premieinkomsten waren in 2020 19,4 miljoen euro (in 2019; 23 miljoen euro).[3] Eind 2019 had Conservatrix een negatief eigen vermogen van ongeveer 144 miljoen euro. De belangrijkste kapitaalratio's waren op het moment van haar faillissement negatief (SCR - 277 procent, MCR - 649 procent). De wettelijke norm voor beide ratio's is + 100 procent. De beleggingen bedroegen eind 2019 ongeveer 570 miljoen euro, bestaande uit zelf afgesloten hypotheken (240 miljoen euro), (staats)obligaties (200 miljoen), overige leningen (90 miljoen) en beleggingsfondsen (43 miljoen).

Bij Conservatrix werkten in 2013 72 medewerkers.[4] Later daalde het personeelsbestand geleidelijk naar ongeveer dertig medewerkers. Thans is er een gespecialiseerd

team van ongeveer twintig werknemers van Conservatrix en ingehuurde derden dat de bedrijfsactiviteiten van Conservatrix verricht met inbegrip van werkzaamheden die specifiek als gevolg van een faillissement moeten gebeuren.[5] Aanvankelijk was Conservatrix, samen met haar zusterbedrijven, gehuisvest in Huize Canton in Baarn. Vanaf eind 2017 vonden de activiteiten van Conservatrix plaats vanuit een kantoorpand in Papendorp-Utrecht.

## 3.2 Het toezicht door De Nederlandsche Bank: 2004-2013

De Evaluatiecommissie heeft zich in haar onderzoek een beeld proberen te vormen van de wijze waarop De Nederlandsche Bank in de periode tussen 2004 en 2012 toezicht heeft gehouden op Conservatrix. Hierbij is de Evaluatiecommissie afgegaan op informatie uit een beperkt aantal bronnen. De Evaluatiecommissie ziet in de periode tussen 2004 en 2010 een geleidelijke toename van zorgen bij De Nederlandsche Bank terwijl maatregelen gericht op verbetering aanvankelijk achterwege bleven.

Er werd vooral afgegaan op informatie van Conservatrix zelf. Waar in beperkte mate maatregelen werden getroffen, nam Conservatrix de door De Nederlandsche Bank gestelde eisen en daarbij horende *deadlines* 'niet altijd serieus'. Wat aan toezichtmaatregelen werd toegepast, beperkte zich tot verzoeken om informatie, eigen intern onderzoek en een stevig gesprek met de toenmalige directie van Conservatrix over haar gebrekkige coöperatieve houding.

In 2009 volgde een tweede gesprek over met name de financiële gang van zaken en de 'klassieke' beleggingsverzekeringen waarbij mogelijk sprake zou zijn van 'woekerpolissen'.

**BOX 3.1 TIJDLIJN TOEZICHT DOOR DE NEDERLANDSCHE BANK: 2006-2010**

| Wanneer | Activiteit |
|---|---|
| 31 augustus 2006 | Analyse gemaakt door RALM[6] leidt tot vragen over onder andere:<br>• Herverzekeringssituatie<br>• Taken en bevoegdheden directieleden<br>• Groepsstructuur |
| Januari 2007 | Onderzoek van RALM en de Luxemburgse toezichthouder |
| Mei 2007 | Onderzoek ter plaatse naar de beheersing van processen naar aanleiding van een fout in de programmering |
| 27 december 2007 | Voorstel voor een 'stevig gesprek' over de [gebrekkige] coöperatieve houding van het bestuur van Conservatrix |
| augustus 2009 – juni 2010 | Vanaf augustus 2009 is Conservatrix een probleemdossier (PDR).<br>Onderzoek van De Nederlandsche Bank:<br>• risicomanagementfunctie is onvoldoende<br>• de impact van risico's op de solvabiliteit is onduidelijk<br>• er is sprake van een verhoogd continuïteitsrisico |
| December 2009 | Integriteitsonderzoek<br>• er is sprake van ernstige tekortkomingen |

Bij Conservatrix was sprake van beleggingsverzekeringen, zoals het Natuurlijk Garantieplan (NGP). In 2004 introduceerde Conservatrix dit product.[7] Het NGP werd vanaf 2009 het belangrijkste verzekeringsproduct van Conservatrix, dat veel aftrek vond. Polishouders werd een verzekering aangeboden met een gegarandeerd eindkapitaal en een gegarandeerd rendementspercentage (3 tot 4,5 procent). Daarnaast was sprake van een rentewinstdelingsregeling waarmee polishouders een nog hoger rendement konden behalen. De rentewinstdeling was afgeleid van het gemiddelde rentepercentage op de portefeuille van door Conservatrix verstrekte particuliere hypothecaire leningen.

In en na 2009 namen de zorgen van De Nederlandsche Bank toe: een macrostresstest had voor Conservatrix een 'zorgwekkende uitkomst'. Na verliezen in 2007 en in met name 2008 (- 3 miljoen euro) was Conservatrix in 2009 en 2010 weliswaar winstgevend, maar De Nederlandsche Bank drong eind 2010 niettemin aan op een aantal maatregelen ter verbetering van het risicomanagement, de voorbereiding op Solvency II en de versterking van de Raad van Commissarissen.[8]

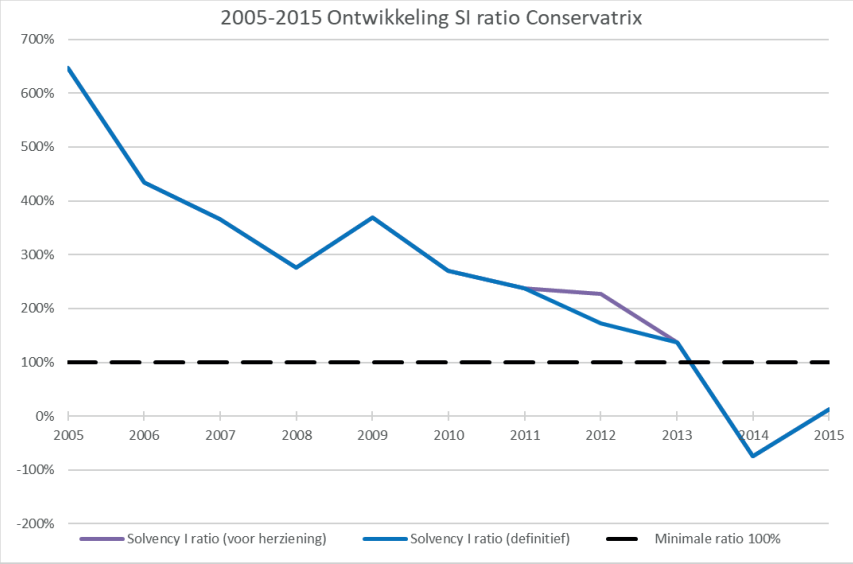
Eind 2014 trad een van de commissarissen uit zijn functie. In de loop van 2015 verlieten drie leden de Raad van Commissarissen. Vervolgens brak een periode aan van bijna twee jaar waarin de Raad van Commissarissen uit slechts één persoon bestond. Vanaf 15 mei 2017 bestond de Raad van Commissarissen aanvankelijk, tot 30 oktober 2017, uit vier personen, waarvan twee werkzaam waren in bedrijven in eigendom van de uiteindelijke aandeelhouder van Conservatrix. Tot 20 december 2019 maakten in totaal zeven personen deel uit van de Raad van Commissarissen, in wisselende samenstelling en dus elkaar – op een enkele uitzondering na - na korte tijd opvolgend.

In 2012 en 2013 breidde Conservatrix de verzekeringsproductie fors uit. Het betrof met name het eerder genoemde NGP. Ook de hypotheekportefeuille groeide en maakte eind 2013 de helft van het balanstotaal, 51 procent, uit.[9] Dat was een forse stijging ten opzichte van de voorbije jaren. In 2010 maakten de hypotheken 6 procent van het balanstotaal uit, in 2011 7 procent en in 2012 29 procent.[10] De Nederlandsche Bank vond het NGP een complex product dat hoge eisen stelde aan de administratieve organisatie en het risicobeheer van Conservatrix. De zorgen daarover uitte De Nederlandsche Bank vanaf begin 2012. Het toezicht werd geïntensiveerd, maar leidde in de periode van 2011 tot medio 2013 niet tot doortastende maatregelen. De zorgen van De Nederlandsche Bank richtten zich met name op:

- de wijze waarop Conservatrix opties en garanties van de aan het NGP verbonden verplichtingen waardeerde;
- de bepaling van de marktwaarde van de hypotheekportefeuille;
- de beheersing van het renterisico; en
- het overige risicomanagement.[11]

De solvabiliteit schommelde in deze periode rond de 300 procent, maar zou daarna verslechteren.

### BOX 3.2 SOLVABILITEITSRATIO 2007-2016 (IN PROCENTEN)




Bron: De Nederlandsche Bank, samengesteld op basis van informatie afkomstig uit openbare verslagen van Conservatrix (zie ook Box 6.3.)

In 2011 en 2012 daalde de solvabiliteitsratio (zie Box 3.2.). Conservatrix werd gevraagd om de zorgen van De Nederlandsche Bank voor het einde van 2012 weg te nemen. Begin 2013 stelde De Nederlandsche Bank vast dat Conservatrix de gevraagde maatregelen had uitgevoerd, maar Conservatrix bleef in de groep verzekeraars onder verscherpt toezicht vanwege het hoge renterisico.

### BOX 3.3 PROBLEEMDOSSIERS EN PROTOCOLDOSSIERS

*Probleemdossiers*

Als er knelpunten zijn bij een financiële instelling maar deze niet in acuut gevaar is, wordt een probleemdossier (PDR) aangemaakt. Op grond hiervan voert De Nederlandsche Bank intensiever toezicht uit. De toezichthouder, in afstemming met het afdelingshoofd, doet het voorstel voor een PDR. Voor kleine en middelgrote instellingen beslist de divisiedirecteur toezicht verzekeraars over het activeren en deactiveren van een probleemdossier.

*Protocoldossiers*

Bij urgentere problemen gaat De Nederlandsche Bank over tot het instellen van een Protocol. De Nederlandsche Bank activeert een protocol onder andere op het moment dat zij van oordeel is dat de continuïteit van een instelling in gevaar komt. Het protocol bepaalt tussen welke personen nog vertrouwelijke informatie over de instelling kan worden uitgewisseld en de wijze waarop dit moet gebeuren. Een protocol kan worden geactiveerd en gedeactiveerd door de directie of de toezichtdirecteur.

*Conservatrix als probleem- en protocoldossier*
Augustus 2009 – december 2010: probleemdossier
Begin 2012 – oktober 2012: probleemdossier
Februari 2013 – begin 2014: probleemdossier
1 april 2014: aanwijzing en benoeming curator
23 september 2014 – 1 juni 2017: protocoldossier
26 februari 2019 – 8 december 2020: protocoldossier
8 december 2020: faillissement

In 2013 ging De Nederlandsche Bank voor het eerst over tot maatregelen. In een gezamenlijk overleg met de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van Conservatrix op 3 juli 2013 legde De Nederlandsche Bank de Conservatrix Groep een plan van aanpak op dat uiterlijk 1 oktober 2013 aan De Nederlandsche Bank moest worden voorgelegd.

De financiële positie en de gebrekkige *corporate governance* baarden bij De Nederlandsche Bank zorgen.[12] Zo leefden er vragen over de wijze waarop Conservatrix een herverzekering had afgesloten bij Heco Re. De Nederlandsche Bank vroeg zich af of de herverzekeringspremie 'at arms length' was en sprak de verwachting uit dat de herverzekering bij een niet aan de aandeelhouder gelieerde professionele herverzekeraar zou worden voortgezet. De Raad van Commissarissen was nauwelijks opgewassen tegen de aandeelhouder die zelf twee posten in de directie bezette. De tegenspraak moest 'sterk verbeterd' worden. Al met al vroeg De Nederlandsche Bank zich af of er sprake was van 'een duurzaam bedrijfsmodel'.[13]

Conservatrix leverde haar plan van aanpak kort voor het vallen van de *deadline* in. De Nederlandsche Bank vond de in het plan opgenomen maatregelen onvoldoende om het renterisico te beperken, opties en garanties op de juiste wijze te berekenen en inzicht te krijgen in de winstgevendheid/verlieslatendheid van het Natuurlijk Garantieplan.

## BOX 3.4 TIJDLIJN TOEZICHT DOOR DE NEDERLANDSCHE BANK: 2010-2013

| Wanneer | Activiteit |
|---|---|
| Oktober – december 2010 | Conservatrix krijgt de status van probleemdossier (PDR) |
| Juli 2011 | Solvabiliteitsratio zakt naar 250 procent. Afgesproken wordt dat deze ratio minimaal 200 procent hoort te zijn. Afgesproken wordt dat Conservatrix een permanente oplossing toepast voor het mitigeren van het renterisico |
| Eind 2011 – maart 2012 | Themaonderzoek kwaliteit technische voorzieningen. Aanbevelingen voor Conservatrix:<br>• het op orde brengen van documentatie en vastlegging<br>• de vervanging van modellen en systemen<br>• de waardering van opties en garanties |
| Begin 2012 – juli 2012 | Conservatrix krijgt opnieuw de status van probleemdossier. Dit keer vanwege het renterisico. Solvabiliteitsratio daalt naar 173 procent. Conservatrix krijgt uitstel voor het nemen van maatregelen: van 1 oktober 2012 naar eind 2012/begin 2013 |
| Begin 2013 – april 2013 | De Nederlandsche Bank verzoekt om aanpassing van het renterisicobeleid. Conservatrix krijgt in februari 2013 weer de status van protocoldossier |
| Maart 2013 | Zorgpunten van De Nederlandsche Bank moeten in juni 2013 zijn opgelost |
| Maart 2013 | De Nederlandsche Bank start onderzoek (*ongoing due diligence*) |
| Juni/juli 2013 | Conservatrix heeft niet voldaan aan verzoek van De Nederlandsche Bank om zorgpunten over renterisico-beleid op te lossen. De Nederlandsche Bank eist per 1 oktober 2013 een plan van aanpak. |
| Oktober/november 2013 | On-site onderzoek bij Conservatrix:<br>• onvoldoende beheer van het renterisico<br>• onvoldoende inzicht in methodiek van waardering opties en garanties<br>• geen inzicht in winstgevendheid/verlieslatendheid van NGP |

## 3.3 Verscherpt toezicht en onder curatele: 2014

### BOX 3.5 DE TOEZICHTRAAD

De Toezichtraad vindt zijn grondslag in artikel 17a van de *Statuten van De Nederlandsche Bank*. De taak van de Toezichtraad is 'het voorbereiden van de beraadslaging en besluitvorming van de toezichtdirecteuren.' In artikel 17a wordt de voorzitter van de Toezichtraad aangewezen: de voorzitter toezicht. Ook wordt een reglement voor de Toezichtraad genoemd dat door de toezichtdirecteuren wordt opgesteld en door de directie vastgesteld. Besluiten worden genomen door de twee leden van de directie, waaronder de voorzitter toezicht.

In artikel 2 van het *Reglement van orde voor de Toezichtraad* worden de vaste leden van de Toezichtraad genoemd. Naast de voorzitter toezicht maken de zeven divisiedirecteuren toezicht deel uit van de Toezichtraad. Het betreft

- de divisiedirecteur toezicht Europese banken,
- de divisiedirecteur toezicht nationale instellingen,
- de divisiedirecteur on-site toezicht en bancaire expertise,
- de divisiedirecteur toezicht beleid,
- de divisiedirecteur toezicht horizontale functies en integriteit,
- de divisiedirecteur toezicht pensioenfondsen,
- de divisiedirecteur toezicht verzekeraars.

Verder zijn er nog drie divisiedirecteuren lid van de Toezichtraad:

- de divisiedirecteur financiële stabiliteit,
- de divisiedirecteur resolutie,
- de divisiedirecteur juridische zaken.

In beginsel komt de Toezichtraad wekelijks bijeen (artikel 7, lid 1). Divisiedirecteuren kunnen zich in deze bijeenkomsten niet laten vervangen door een ondergeschikte, wel door een van de andere divisiedirecteuren (artikel 7, lid 4).

In het *Reglement van orde* wordt de taak van de Toezichtraad uitgewerkt: 'de Toezichtraad faciliteert de divisie-overstijgende aansturing van de toezicht-organisatie met betrekking tot het toezichtbeleid, -uitvoering en bedrijfsvoering en bereidt de beraadslaging en besluitvorming door de toezichtdirecteuren voor over onderwerpen die voortvloeien uit de taak van [De Nederlandsche Bank] uit hoofde van artikel 4 lid 1, onderdeel a, van de *Bankwet* 1998.' (Artikel 4, lid 1)

In artikel 4, lid 2 is dit gespecificeerd en worden 'instellingspecifieke toezicht-dossiers' genoemd als onderwerp van beraadslaging.

### BOX 3.6 DE DIRECTEUREN, DIVISIEDIRECTEUREN EN AFDELINGSHOOFDEN VAN DE NEDERLANDSCHE BANK

De Nederlandsche Bank telt doorgaans vijf directieleden. De president is de meest bekende. Een van de vijf directieleden is de voorzitter toezicht.

Onder dit bestuursniveau kent De Nederlandsche Bank achttien divisiedirecteuren. In het gval van Conservatrix vervulde de divisiedirecteur toezicht verzekeraars een centrale rol.

De divisiedirecteuren geven leiding aan ongeveer honderd afdelingshoofden.

Bron: Jaarverslag 2020 De Nederlandsche Bank, bladzij 174 en 176.

In de Toezichtraad van De Nederlandsche Bank kwam de positie van Conservatrix na de intensivering van het toezicht en de toepassing van de handhavingsmaatregelen met enige regelmaat aan de orde. Op 6 februari 2014 kwam aan de orde dat besloten was om Conservatrix een aanwijzing te geven. Als redenen werden tekortkomingen in de bedrijfsvoering en de bij De Nederlandsche Bank levende zorgen over de financiële positie van Conservatrix genoemd. De in september 2013 in het plan van aanpak opgenomen doelen had Conservatrix aan het einde van dat jaar nog niet weten te verwezenlijken. Binnen De Nederlandsche Bank werd het Expertisecentrum Interventie en Handhaving 'de trekker' die de regie over te nemen vervolgstappen kreeg.[14]

De komst van een zogeheten Wft-curator, op dat moment nog een voorgenomen maatregel, kon bij Conservatrix niet op een warm welkom rekenen: 'Conservatrix verzet zich met klem tegen het nemen van de voorgenomen besluiten tot het geven van een aanwijzing en het benoemen van een curator.'[15] Er werd op 7 maart 2014 een hoorzitting gehouden waar Conservatrix haar eigen zienswijze naar voren kon brengen. Op 6 maart 2014 werd in de Toezichtraad bekend dat de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank een *update* had ontvangen.[16] Een week later werd verslag gedaan van de hoorzitting in de Toezichtraad. Conservatrix had drie rapporten van drie externe adviseurs aangeleverd die echter geen van alle De Nederlandsche Bank van mening hadden doen veranderen maar eerder het standpunt van De Nederlandsche Bank bevestigden.[17] In hoofdlijnen ging het om het volgende. Het eerste rapport had betrekking op de wijze van kostentoerekening. De twee andere rapporten betroffen de waardering van de hypotheekportefeuille en beheersing van de bedrijfsvoering. De opsteller van het rapport over de waardering van de hypotheekportefeuille hanteerde in haar rapport een risico-opslag van 239 basispunten, 189 boven de 50 basispunten die Conservatrix als risico-opslag hanteerde. Het derde rapport bevestigde de zorgen van De Nederlandsche Bank: Conservatrix beschikte niet over voldoende controlemechanismen en had ook geen toereikend risicobeheer.[18] Desalniettemin concludeerde Conservatrix dat uit de rapporten zou blijken dat zij 'het huis op orde heeft' en 'dat er geen reden tot zorg is omtrent haar financiële positie.'[19]

Op 1 april 2014 werd de aanwijzing aan Conservatrix ondertekend en op dezelfde dag trad deze aanwijzing in werking. Op 7 april 2014 zou de Wft-curator aan de slag gaan.[20] In de Toezichtraad werd rekening gehouden met weerstand van Conservatrix en dientengevolge met vertraging. Dat bleek niet zo te zijn: de curator toog aan het werk bij Conservatrix en verdere juridische procedures bleven vooralsnog uit.[21]

Nog in dezelfde maand, april 2014, wist de curator na gesprekken met de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van Conservatrix te berichten dat het financiële tekort was opgelopen tot 23 miljoen euro.[22] Meer inzicht in de financiële situatie was er eind mei 2014 toen de conceptcijfers van Conservatrix en de conceptresultaten van een beoordeling door een externe deskundige in de Toezichtraad van 28 mei 2014 werden besproken. Conservatrix had een eigen vermogen van 55 miljoen euro berekend, maar de externe deskundige had dit eigen vermogen naar 38 miljoen euro bijgesteld. In het rapport van de externe deskundige was nog geen berekening van de waarde van de opties en garanties opgenomen.

De solvabiliteitratio daalde ultimo 2012 van 227 procent naar 173 procent en ultimo 2013 naar 137 procent. Uiterlijk 3 juli 2014 zou Conservatrix een herstelplan moeten indienen.[23] Voor de Toezichtraad stond vast dat extra kapitaal zou moeten worden aangetrokken.[24] Voor de Toezichtraad was 'de knop om' bij Conservatrix: de aandeelhouders zouden zich in 2014 uit het bestuur willen terugtrekken en de directie van Conservatrix zou met De Nederlandsche Bank een gesprek voeren.

Aan het eind van de zomer van 2014 was weinig over van dit optimisme. De directeur-grootaandeelhouder tekende bezwaar aan – zo werd op 28 augustus 2014 bekend – tegen de maatregelen die De Nederlandsche Bank had getroffen.[25] Kort daarna dwong De Nederlandsche Bank Conservatrix een extra kapitaalstorting af. In de loop van 2014 was de solvabiliteit verder gedaald. Op 30 september 2014 zou de kapitaalratio 130 procent moeten zijn.[26] De aandeelhouder stortte een aanvulling van 9,5 miljoen euro en stelde ook een achtergestelde lening van 5 miljoen euro beschikbaar. Toch bleek dit door de dalende rente niet voldoende te zijn.[27]

Het was de vraag of de eigenaren nog meer kapitaal zouden bijstorten.[28] Zou dat niet het geval zijn, dan kwam de mogelijkheid, of beter gezegd de noodzaak, van overname van Conservatrix door een andere verzekeraar naar voren. Een delicate kwestie, omdat het verwijt van de eigenaren op de loer lag dat zo'n opgelegde overnamepoging tot onderwaardering zou kunnen leiden. In de Toezichtraad werd gemeld dat prominente politici cliënt of bestuurder bij Conservatrix zouden zijn.

De Evaluatiecommissie heeft in gesprekken en in documentatie nagegaan of deze eventuele betrokkenheid van een of meer prominente politici gepaard is gegaan met bemoeienis door deze persoon of personen in de richting van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën. Voor zover de Evaluatiecommissie te weten is gekomen, was een van de commissarissen van Conservatrix een familielid van een van de toenmalige fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Deze commissaris behoorde tot de Raad van Commissarissen die verder uit nog vier andere com-

missarissen bestond. Drie van deze vier commissarissen, waaronder het familielid, zouden in 2014 en 2015 uit functie treden. Van bemoeienis door dit familielid in de richting van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën is de Evaluatiecommissie niets gebleken.

Dat Conservatrix op 16 september 2014 het gegarandeerde rendement op het Natuurlijk Garantieplan had verlaagd van 3,5 naar 3 procent, nam de zorgen van de Toezichtraad niet weg: het product bleek ook bij dit percentage verliesgevend.[29] Over de periode van 2011 tot en met 2013 had Conservatrix een gecumuleerd verlies geleden van 21,1 miljoen euro. De aandeelhouder weigerde verdere kapitaalstortingen. De Nederlandsche Bank stemde niet in met het herstelplan van Conservatrix. Conservatrix werd een protocoldossier.

In de loop van 2014 was sprake van de volgende ontwikkelingen[30]:

- 1 april 2014: de benoeming van een curator en de verplichting aan Conservatrix inzicht te verschaffen in haar financiële (solvabiliteits)positie;
- 3 juli 2014: het opstellen van een nieuw herstelplan;
- 23 september 2014: het niet instemmen met het herstelplan van Conservatrix, het verhogen van het solvabiliteitsminimum tot 130 procent en het opleggen van een gedragslijn, bestaande uit:
  1. het inschakelen van een externe deskundige om de risico's binnen Conservatrix inzichtelijk te maken en te mitigeren zodat Conservatrix zou kunnen voldoen aan de solvabiliteitseis van 130 procent;
  2. het uitwerken van een concreet afbouwplan, voorzien van een *second opinion* van een extern deskundige op het gebied van een *run off*;
  3. het overtuigen van De Nederlandsche Bank dat concreet zicht zou komen op een overname (indien Conservatrix deze optie nastreeft);
  4. het maandelijks evalueren en rapporteren van de kostenverdeling.
- naar aanleiding van een door Conservatrix op 31 oktober 2014 ingediend afbouwplan gaf De Nederlandsche Bank een externe deskundige opdracht om een *review* uit te voeren op de meest recente solvabiliteitspositie. De Nederlandsche Bank gaf de curator in dit verband opdracht Conservatrix te ondersteunen met de uitvoering van dit onderzoek en de voorbereiding van het proces tot afbouw;
- de uitkomst was dat de solvabiliteitsratio werd bijgesteld van 86 naar 24 procent;
- op 12 december 2014 liet De Nederlandsche Bank, naar aanleiding van het door de externe deskundige verrichte onderzoek van 11 december 2014, aan Conservatrix weten dat de situatie van Conservatrix aanleiding gaf tot het voorbereiden van ingrijpende interventiemaatregelen. Daarbij was een zelfstandige afwikkeling van Conservatrix naar de mening van De Nederlandsche Bank niet meer mogelijk en was een overname de enige (overgebleven) optie.
- Conservatrix werd weer aangemerkt als een 'protocoldossier'.

## 3.4 Het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten: 2013 – 2014

De Autoriteit Financiële Markten kreeg op 1 januari 2013 de wettelijke bevoegdheid bij het toezicht op de productontwikkeling door financiële ondernemingen en op de wijze waarop zij producten en diensten distribueren aan de juiste doelgroep.[31] Op grond hiervan moeten aanbieders van producten beschikken over toereikende procedures en maatregelen om ervoor te zorgen dat de financiële producten op een evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de klant of de begunstigde.

Vóór 2013 had de Autoriteit Financiële Markten deze expliciete wettelijke bevoegdheid niet. Wel bestond een *Code Verzekeraars 2011* (onderdeel van de zelfregulering van verzekeraars), die verzekeraars voorschreef te beschikken over een Product Goedkeuring Proces. De Code verschafte de Autoriteit Financiële Markten geen wettelijke bevoegdheden. Door het ontbreken van een expliciete wettelijke bevoegdheid kon de Autoriteit Financiële Markten het in 2004 geïntroduceerde product van het NGP niet eerder dan in 2013 aan een onderzoek onderwerpen.

De concrete aanleiding voor het onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten had verschillende redenen. Allereerst slaagde Conservatrix er als enige in de levensverzekeringensector in een stijgende premieomzet te realiseren. Verder waren andere verzekeraars vanwege de marktomstandigheden gestopt met het aanbieden van gegarandeerde rendementen. Ten slotte speelde de houding van Conservatrix een rol: in eerdere gesprekken met de Autoriteit Financiële Markten had Conservatrix elke verantwoordelijkheid voor de adviezen van haar intermediaire distributeurs van de hand gewezen.

Het onderzoek van de Autoriteit Financiële Markten in 2013 begon met een introductiegesprek op 8 maart 2013. Afgesproken werd dat zowel de Autoriteit Financiële Markten als Conservatrix tegelijkertijd het NGP zouden evalueren.[32] Tijdens een tweede gesprek op 2 april 2013 werden de bevindingen van beide partijen besproken. Conservatrix liet de Autoriteit Financiële Markten mondeling weten dat geen verbeterpunten waren aangetroffen, waarna de Autoriteit Financiële Markten de uitkomsten van haar evaluatie presenteerde. Daarin constateerde de Autoriteit Financiële Markten dat ondanks de aantrekkelijke brutogarantie, in verschillende gevallen door klanten lage tot zelfs negatieve nettorendementen behaald werden.

Vandaar dat de Autoriteit Financiële Markten Conservatrix in het tweede gesprek op 2 april 2013 verzocht om alsnog een analyse uit te voeren van de NGP-polissen. Deze analyse werd op 29 april 2013 met de Autoriteit Financiële Markten gedeeld. De uitkomsten van de analyse bevestigden de bevinding uit de analyse van de Autoriteit Financiële Markten dat er een aantal polissen was met een laag of negatief nettorendement. Het betrof polissen met een relatief lage premie, korte tijdsduren en aanvullende risicodekkingen of een combinatie van deze factoren. Hoewel Conservatrix volhield, dat de desbetreffende klanten vantevoren wel degelijk van de rendementen op de hoogte waren, gaf zij aan bij toekomstige offertes extra te informeren over rendementen die onder een bepaald niveau, bijvoorbeeld één procent

over de hele looptijd, zouden vallen. Voor de Autoriteit Financiële Markten was dit onvoldoende. Conservatrix diende het product opnieuw te beoordelen, zodat het product en de doelgroep aan de juiste vereisten zouden voldoen. Ook diende zij haar productevaluatieproces aan te scherpen. Daarnaast diende Conservatrix al haar klanten met een negatief rendement te benaderen en te activeren om tot een oplossing te komen. Conservatrix diende de Autoriteit Financiële Markten te informeren over de voortgang hiervan.

Op 23 juli 2013 voerde de Autoriteit Financiële Markten het derde en laatste gesprek met Conservatrix. Afgesproken werd dat Conservatrix een plan van aanpak zou opstellen. Deze afspraak werd door de Autoriteit Financiële Markten in een e-mailbericht van 24 juli 2013 bevestigd. Uit gesprekken van de Evaluatiecommissie met betrokkenen binnen Conservatrix valt op te maken dat – voor zover er al herinneringen zijn aan het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten uit die tijd – de aanbevelingen van de Autoriteit Financiële Markten niet zijn ervaren als vergaande kritiek op de polissen met een garantiebepaling.

Na het derde gesprek tussen de Autoriteit Financiële Markten en Conservatrix op 23 juli 2013 stelde Conservatrix een (ongedateerd) plan van aanpak op. In dit plan van aanpak worden maatregelen aangekondigd ter verbetering van de informatievoorziening aan polishouders die op de einddatum van de verzekering te maken zouden krijgen met een lager garantiekapitaal dan de totale betaalde premie. Op 17 april 2014 volgde een voortgangsrapportage aan de Autoriteit Financiële Markten. Op 7 augustus 2014 stuurde Conservatrix de volgende voortgangsrapportage waarin nog steeds sprake was van continuering van het NGP.

De Nederlandsche Bank drong er bij Conservatrix op aan om te stoppenmet de productie van het NGP. Conservatrix besloot dat te doen per 4 december 2014. In de aanloop naar deze productiestop hadden De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten onderling contact over de garantieproducten van Conservatrix. Per brief attendeerde de Autoriteit Financiële Markten De Nederlandsche Bank erop dat ook andere producten niet langer moesten worden aangeboden: 'Zo wordt momenteel onder andere nog het *MKB Garantiepensioen* aangeboden dat ook een gegarandeerd rendement kent en een winstdelingscontructie die afgeleid is van het gemiddelde rentepercentage op de verstrekte hypothecaire leningen'.[33] Dat er volop werd geadverteerd in vakbladen voor dit garantiepensioen was niet voorbijgegaan aan de Autoriteit Financiële Markten: 'het [kent] dus mogelijk ook grote risico's [...] voor de solvabiliteit (en daarmee het herstel) van Conservatrix'.[34]

## 3.5 De Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven

In 2014 ging De Nederlandsche Bank na of de Opvangregeling Leven mogelijkheden bood om Conservatrix de helpende hand te bieden. De regeling hield in dat De Nederlandsche Bank hierover advies vroeg van de Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven.

**BOX 3.5 DE OPVANGREGELING LEVEN**

*De Opvangregeling Leven (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.8)*

De opvangregeling heeft bestaan van eind 2001 tot 1 januari 2019. In deze periode van ruim zeventien jaar is de opvangregeling geen enkele keer toegepast. De opvang werd gefinancierd door de sector zelf (levensverzekeraars met een vergunning van De Nederlandsche Bank). Het besluit tot opvang kwam in handen van De Nederlandsche Bank (waar de Verzekeringskamer in was opgegaan). Het maximale bedrag voor de opvang, dat overigens *ex post* over de hele sector in rekening zou worden gebracht, werd jaarlijks geïndexeerd: in 2014 was dat 139 miljoen euro, in 2018 153 miljoen euro. Dit bedrag (of een deel daarvan) was niet bestemd voor de desbetreffende levensverzekeraar maar voor een speciaal daartoe in het leven geroepen opvanginstelling die het Verbond van Verzekeraars in 2002 had opgericht: de 'Opvangregeling Leven I N.V.'.

De opvangregeling is per 1 januari 2019 beëindigd. Een desbetreffend voorstel van de minister van Financiën werd door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd. De minister vond de regeling niet goed toepasbaar gelet op de vernieuwde Europese regels op het gebied van staatsteun. Bij toepassing van de regeling was goedkeuring van de Europese Commissie nodig, waarbij de verwachting was dat die goedkeuring niet zou worden verleend als aandeelhouders en (achtergestelde) schuldeisers van de verzekeraar geen bijdrage zouden leveren.

Wat werd in de Vertrouwenscommissie besproken? Op 3 oktober 2014 kwamen vijf medewerkers van De Nederlandsche Bank bijeen met vijf leden van de Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven. De Vertrouwenscommissie stond onder voorzitterschap van J.P.W. (Flip) Klopper en telde vier leden, onder wie de algemeen directeur van het Verbond van Verzekeraars, mr. R. (Richard) Weurding. De delegatie van De Nederlandsche Bank stond onder leiding van een van de divisiedirecteuren en bestond verder uit vier medewerkers. De Evaluatiecommissie heeft met de heren Klopper en Weurding, afzonderlijk van elkaar, gesproken.

Van de gespreklen tussen De Nederlandsche Bank en de Vertrouwenscommissie zijn uitgebreide verslagen gemaakt.[35] Het eerste gesprek was een 'verkennend gesprek': De Nederlandsche Bank wilde weten of de opvangregeling een mogelijke route zou kunnen zijn. Bovendien wilde De Nederlandsche Bank vragen inventariseren die de Vertrouwenscommissie beantwoord zou willen zien voor de volgende, op 11 november 2014 geplande, vergadering.

De Vertrouwenscommissie werd door De Nederlandsche Bank regelmatig op de hoogte gehouden van de situatie in de levensverzekeringssector zonder dat de namen van de 'zwakke broeders' werden genoemd.[36]

Klopper wees in zijn gesprek met de Evaluatiecommissie op aandachtspunten die voortkwamen uit zijn eerdere ervaringen met Conservatrix. Zo vroeg hij naar de medewerking die De Nederlandsche Bank van Conservatrix kreeg. Het was een

moeilijke relatie. Er was sprake van een zekere vijandigheid, gericht op het buiten de deur houden van de toezichthouder.

Weurding plaatste in zijn gesprek met de Evaluatiecommissie kritische kanttekeningen bij de toen geldende *governance* van Conservatrix. In het eerste gesprek tussen De Nederlandsche Bank en de Vertrouwenscommissie wees hij erop dat te lang was gewacht met het toetsen van de geschiktheid van de commissarissen. Omdat de commissarissen tot 2016 onder het overgangsrecht vielen, werden zij tot dat moment volgens De Nederlandsche Bank geschikt geacht.

Bij de bijeenkomst op 11 november 2014 waren dezelfde personen aanwezig als op 3 oktober 2014, met dien verstande dat aan de zijde van De Nederlandsche Bank ook nog een vijfde medewerker van De Nederlandsche Bank aanwezig was.[37] Ook dit keer hield De Nederlandsche Bank een presentatie waarin overigens dezelfde onderwerpen voorkwamen als in de presentatie op 3 oktober 2014. Ook in de discussie was er sprake van herhaling: de kritiek op (het aanblijven van) de commissarissen verstomde niet.[38]

Alle denkbare mogelijkheden zoals overname met *en bloc*-korting, een *run off* en zelfs een faillissement kwamen aan bod. Het was De Nederlandsche Bank duidelijk dat de Vertrouwenscommissie de kans klein achtte dat de opvangregeling zou worden ingeroepen.

Uit navraag bij De Nederlandsche Bank blijkt dat er geen formeel document is waarin De Nederlandsche Bank het advies van de Vertrouwenscommissie en haar eigen standpunt heeft vastgelegd.

## 3.6 Protocoldossier Conservatrix in de Toezichtraad

Op 30 oktober 2014 besprak de Toezichtraad het protocoldossier Conservatrix. Conservatrix had dan wel de toezegging gedaan om uiterlijk op 1 januari 2015 te stoppen met het NGP, maar het toegezegde afbouwplan zou niet voor de vastgestelde datum (31 oktober 2014) worden voorgelegd.[39]

De Nederlandsche Bank had Conservatrix gevraagd voor het wegnemen van 'de grote onzekerheden over de positie van de instelling' wederom een externe deskundige in te schakelen. In de Toezichtsraad van 6 november 2014 werd meegedeeld dat Conservatrix er niet toe kon worden bewogen om de externe deskundige in te huren. Daarom besloot De Nederlandsche Bank zelf de externe deskundige in te huren. De focus van het onderzoek lag op de kostenvoorziening en winstdeling van de levensverzekeraar én op de onderlinge verwevenheid met de dochterbedrijven in de groep en met Heco Re, de herverzekeraar in Luxemburg. De begin december 2014 in de Toezichtraad gepresenteerde cijfers waren 'zorgwekkend'.[40] De externe deskundige ondervond in zijn onderzoek de nodige problemen. Zo had de externe deskundige verschillende keren informatie opgevraagd, maar die werd niet altijd verstrekt.[41]

Conservatrix, zo rapporteerde de verzekeraar aan de externe deskundige, had eind 2014 een solvabiliteitspositie van 86 procent, die eind februari 2015 gestegen was naar 101 procent. De externe deskundige, in zijn rapport van 11 december 2014, hanteerde op basis van door haar voorgestelde aanpassingen van de kostenveronderstellingen, de waardering van de winstdeling en de waardering van de hypotheekportefeuille, andere percentages:

- Solvency I: 48-39 procent;
- Solvency II: 43-37 procent.[42]

Op 23 december 2014 liet De Nederlandsche Bank de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van Conservatrix weten dat een zelfstandige afwikkeling niet mogelijk werd geacht en dat overdracht de enige (overgebleven) optie was.[43]

> 'De gevaarlijke ontwikkeling die [De Nederlandsche Bank] bij het besluit van 1 april 2014 heeft vastgesteld, is niet ten goede gekeerd. Sinds dit besluit is sprake van een aanzienlijke neerwaartse daling van de solvabiliteit. Daarbij komt dat significante risico's zoals het renterisico van Conservatrix momenteel onvoldoende zijn gemitigeerd, waardoor de daling van de solvabiliteit verder kan doorzetten. Bovendien is geen sprake van duurzaam herstel, is Conservatrix structureel verlieslatend en heeft Conservatrix besloten tot een volledige productiestop.'[44]

De benoeming van de curator werd door De Nederlandsche Bank tot 1 juli 2015 verlengd.

# 4 De eerste poging tot verkoop

## 4.1 Sanering of overdracht: 2015

In het voorjaar van 2014 kwam F.B. (Boudewijn) Henny, mede-aandeelhouder en bestuurder van Conservatrix, in contact met Greg E. Lindberg, een Amerikaanse ondernemer. Lindberg wilde Conservatrix en haar werkmaatschappijen overnemen. Als springplank voor verdere uitbreiding in Europa van zijn bedrijvenconglomeraat Eli Global. Boudewijn Henny en zijn broer J.E. (Ewout) Henny waren dat niet van plan. Ze meenden 'dat op eigen kracht doorgaan tot de mogelijkheden hoorde'.[1]

Een van de mogelijkheden om op eigen kracht door te gaan als zelfstandige verzekeraar was een beheerste afbouw. In eerste instantie werd hiervoor op 31 oktober 2014 aan De Nederlandsche Bank voorgesteld om uiterlijk per 1 januari 2015 te stoppen met het aanbieden van levensverzekeringen. Voor bestaande polissen zou de *en bloc*-clausule worden ingeroepen.[2] Het inroepen van deze clausule hield in dat voor alle NGP-polissen de garantie en winstdelingen zou worden verwijderd en dat deze zou worden vervangen door de toezegging dat mogelijke overwinsten zouden worden toegerekend voordat de aandeelhouder dividend uit Conservatrix zou onttrekken.

In december 2014 werd een nieuw plan, in feite een nieuw herstelplan, opgesteld om aan de in de ogen van de toenmalige directie van Conservatrix steeds strengere solvabiliteitsvereisten te voldoen. Acht mogelijke maatregelen voor een beheerste afbouw kwamen in dit plan aan de orde.[3] Van niets doen tot en met een *en bloc*-korting. De tussenliggende opties waren:

- een externe aandeelhouder betrekken bij Conservatrix
- versterking met kapitaal vanuit Conservatrix Groep B.V.
- overname van de aandelen door een externe partij
- overname van deelportefeuilles
- herverzekering van deelportefeuilles
- liquidatie van deelportefeuilles

Sommige opties waren met het oog op de verbetering van de solvabiliteitsratio 'optimaal', maar weinig realistisch, zoals het instappen van een externe aandeelhouder in Conservatrix. De best scorende én meest realistische optie was volgens Conservatrix de *en bloc*-korting. De risico's waren beperkt: bij overname zou de overnemende partij eveneens een *en bloc*-korting kunnen toepassen en Conservatrix hield ook rekening met het risico dat verzekerden hun verzekering zouden afkopen. De kans daarop werd klein geacht. In het plan werden geen kortingspercentages genoemd.

De Toezichtraad werd op 14 januari 2015 ervan op de hoogte gebracht dat de aandeelhouder van Conservatrix nog diezelfde dag wilde besluiten over een *en bloc*-korting.[4] Tegen de wens van De Nederlandsche Bank. De Nederlandsche Bank had haar bedenkingen bij een *en bloc*-korting en vond zo'n ingreep 'onverantwoord en niet in het belang van de polishouders':

> 'zoals [De Nederlandsche Bank] reeds herhaaldelijk uiteengezet heeft, acht [De Nederlandsche Bank] het onder de huidige omstandheden onzorgvuldig om te besluiten tot een *en bloc*, met welke reikwijdte dan ook, nu niet vast staat dat de voorgenomen *en bloc* voorziet in een structurele oplossing voor de solvabiliteitsproblematiek van Conservatrix.'[5]

Volgens een adviseur van de toenmalige aandeelhouder zou de *en bloc*-korting het eigen vermogen doen toenemen van 33 tot 62 miljoen euro. De solvabiliteitsratio zou stijgen – zo schatte deze adviseur in – naar 347 procent.[6] De optie van de *en bloc*-korting is nooit uitgewerkt, zodat dit soort bedragen en percentages giswerk zijn.

Het Conservatrix-team van De Nederlandsche Bank, een ad-hocberaad van medewerkers van de divisie toezicht verzekeraars, de divisie juridische zaken en het Expertisecentrum Interventie en Handhaving, noemde de intrekking van de vergunning en een aanvraag van de noodregeling als mogelijkheid. De twee aanwezige directieleden, onder wie de voorzitter toezicht, dr. J. (Jan) Sijbrand, spraken zich uit voor een andere interventiestrategie: een *run off* al dan niet in combinatie met een proportionele *en bloc*-korting en met de overdracht van activa. De opvangregeling zou geen soelaas bieden:

> 'uit een gesprek met de [Vertrouwenscommissie Opvangregeling] is gebleken dat de betrokken producten hiervoor niet in aanmerking komen.'

Een mededeling die in de Toezichtraad de vraag opriep wat deze regeling nu precies waard was en of de regeling niet moest worden aangepast.

Inmiddels stond ook vast dat de zittende bestuurders op korte termijn zouden vertrekken. Een vertrek dat naar de mening van De Nederlandsche Bank 'zeker geen onwenselijke ontwikkeling' was. Boudewijn Henny trad op 10 september 2014 terug als bestuurder van Conservatrix, Ewout Henny bleef tot 7 juli 2015 directievoorzitter. Het derde directielid vertrok kort daarna. De nieuwe directievoorzitter werd R. (René) Collé.

Hoewel de Toezichtraad Conservatrix tijd en gelegenheid wilde geven om op eigen kracht een overnamekandidaat te vinden, was De Nederlandsche Bank niet optimistisch over een dergelijk scenario.[7] Navraag bij het Verbond van Verzekeraars had De Nederlandsche Bank geleerd dat twee verzekeraars wellicht enige interesse zouden hebben. De Conservatrix Groep had inmiddels, op 10 februari 2015, De Nederlandsche Bank per brief laten weten de bevoegdheden van De Nederlandsche Bank om aan te sturen op een overname te betwisten.[8]

Conservatrix kreeg aanvankelijk vier weken de tijd om zelf gegadigden te vinden. De eigenaren schakelden hiervoor een adviseur, Milliman, in.[9] Deze adviseur rapporteerde op 9 februari 2015 aan de Raad van Commissarissen van Conservatrix. Uit het door de adviseur opgestelde 'verkooprapport' leidde de directie van Conservatrix af dat er bij Conservatrix sprake was van een veel betere solvabiliteitspositie dan door De Nederlandsche Bank aangenomen: 'namelijk dusdanig, dat Conservatrix voldoet aan de wettelijk aan haar gestelde eisen'.[10]

## 4.2 Eli Global

Intussen diende zich een gegadigde aan: 'een serieuze partij', zoals Eli Global LLC[11] in de Toezichtraad van 23 april 2015 werd gekarakteriseerd.[12] Op 5 maart 2015 tekenden Eli Global en Conservatrix een *Letter of Commitment* (LOC). Enerzijds opluchting, anderzijds zorgen bij De Nederlandsche Bank. De Nederlandsche Bank had te maken met 'een onwillig management' van Conservatrix. De verwevenheden in de Conservatrix Groep waren groot en bemoeilijkten een eventuele overdracht. Datzelfde kon worden gezegd over het NGP van Conservatrix dat omschreven werd als een zeer gevaarlijk product voor de continuïteit van Conservatrix.[13]

De LOC richtte zich in eerste instantie op de overname van de aandelen van de levensverzekeraar, met als mogelijkheid om in een later stadium de andere onderdelen uit de Conservatrix Groep en – zo nodig – Heco Re over te nemen. Eli Global was meteen gestart met een *due diligence* onderzoek met als doel om op 7 mei 2015 een 'binding Share Purchase Agreement (SPA)' te tekenen.

De op 5 maart 2015 ondertekende LOC werd onder druk van Eli Global op 9 april 2015 aangepast. De verwevenheden tussen de verschillende onderdelen binnen de Conservatrix Groep bleken zo groot dat de reikwijdte van de intentieovereenkomst moest worden aangepast. Heco Re zou buiten de te maken afspraken blijven en de beoogde nieuwe eigenaar wenste de band met de toenmalige eigenaren niet voort te zetten. De SPA zou op 5 juni 2015 op het hoofdkantoor van De Nederlandsche Bank aan het Amsterdamse Frederiksplein worden ondertekend. De vaart zat erin en De Nederlandsche Bank achtte dat een goed teken: de Nederlandse adviseurs van Eli Global en De Nederlandsche Bank waren in informeel overleg overeengekomen de aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar (vvgb) voor te bereiden. Het tijdschema was ambitieus: Eli Global kreeg tot 29 mei 2015 de 'exclusieve onderhandelingsrechten' waarna een week was ingeruimd om de definitieve overeenkomst op te stellen: 'zo nodig sturen wij bij via [de voorzitter Raad van Commissarissen van Conservatrix] en de curator', werd in de *update* van 23 april 2015 aan de Toezichtraad vastgelegd. Wat niet onbelangrijk was, was dat Eli Global bereid was om voor de aandelen in Conservatrix te betalen. Daarbij circuleren verschillende bedragen, in de orde van grootte van 30 tot 45 miljoen euro. Dat Eli Global in haar *due diligence* stuitte op verschillende problemen in de financiële positie van Conservatrix, verklaart de hier genoemde bandbreedte.

De Evaluatiecommissie is erop geattendeerd dat Lindberg, samen met een adviseur van de toenmalige aandeelhouder, op 7 mei 2015 heeft gesproken met De Nederlandsche Bank in Amsterdam. Voorafgaande aan het gesprek met De Nederlandsche Bank zou Lindberg zijn plannen met Conservatrix hebben ontvouwd aan deze adviseur van Conservatrix. Hij wilde – zo is aan de Evaluatiecommissie bericht – de hypotheekportefeuille verkopen aan een van de Nederlandse systeembanken en de premiegelden voor een groot deel beleggen in *private placements*. Deze boodschap zou in een gesprek met medewerkers van De Nederlandsche Bank, Conservatrix, Eli Global en adviseurs zijn overgebracht aan De Nederlandsche Bank die in haar reactie te kennen zou hebben gegeven dat van zorgen geen sprake hoefde te zijn, aldus de adviseur van Conservatrix. Deze lezing wordt weersproken door De Nederlandsce Bank die in het kader van wederhoor is gevraagd op deze passage te reageren: het past volgens De Nederlandsche Bank niet in het beeld van de doorlopende en langdurige zorgen over de financiële positie van Conservatrix.[14]

Op 11 juni 2015 kon in de Toezichtraad worden gemeld dat de SPA met Eli Global op 5 juni 2015 was getekend.[15] De Nederlandsche Bank deed van juni tot 17 november 2015 een betrouwbaarheidsonderzoek naar de directeur-grootaandeelhouder van Eli Global, Lindberg.

## 4.3 De betrouwbaarheidstoets van Lindberg

### BOX 4.1 DE BETROUWBAARHEIDSTOETS

Hoe verliep in 2015 een personentoetsing? Het Expertisecentrum Toetsingen hanteerde hiervoor de *Bevoegdhedenmatrix Toezicht mei 2015*. De eerste stap in dit proces betrof de aanvraag. Hiervoor gebruikte De Nederlandsche Bank een elektronisch Meldings- en Betrouwbaarheidsformulier. Meteen volgde een check of de aangeleverde documentatie volledig zou zijn. Was dat niet het geval, dan werden aanvullende documenten opgevraagd. Bij deze check gebruikte De Nederlandsche Bank de *Werkinstructie Beoordeling geschiktheid en betrouwbaarheid.* Inmiddels zijn de procedures aangepast. In deze beschrijving wordt de vroegere aanpak gevolgd.

Vervolgens startte een vooronderzoek. Bij de Autoriteit Financiële Markten werden informatie en advies gevraagd. De Autoriteit Financiële Markten kon aangeven of zij een bindende aanbeveling wenste te doen en bij het toetsingsgesprek aanwezig wilde zijn. Een andere basischeck betrof het opvragen van informatie over de betrokken persoon bij de Landelijk Officier van Justitie en bij de Belastingdienst. De volgende basischeck was in het kader van de toetsing van de eigenaar van Eli Global van belang:

> '[De administratief medewerker] stuurt informatieverzoek naar een buitenlandse toezichthouder(s) als de kandidaat werkt of heeft gewerkt bij een buitenlandse onder toezichtstaande instelling in een (mede-)beleidsbepalende functie of een andere rol waaruit het blijkt dat hij/zij bekend zou kunnen zijn bij de buitenlandse toezichthouder.'

De volgende stap in het toetsingsproces betrof het standaard bronnenonderzoek. Eenvoudige door de kandidaat gemelde strafrechtelijke antecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en overige antecedenten werden ingedeeld in 'licht', 'midden' en 'zwaar'. De twee laatste categorieën werden ter behandeling voorgelegd aan de toezichthouder. Tot het standaard bronnen-onderzoek hoorde ook raadpleging van openbare bronnen op internet. Het gaat hierbij om Worldcheck, Graydon, faillissementsdossier.nl, offshore leaks database, Panama papers, Google.

Ook werden de nevenfuncties van de betrokken persoon nagetrokken. Dat werd van belang geacht om de beschikbaarheid en onafhankelijkheid van de kandidaat te beoordelen.

Na deze stappen werd beslist over een positief besluit zonder toetsingsgesprek. Voor deze fase van het betrouwbaarheidsonderzoek werd rekening gehouden met een doorlooptijd van maximaal tien werkdagen.

Het niveau waarop de besluitvorming plaatsvond, was afhankelijk van de omvang van het risico van de desbetreffende instelling (dit is overigens momenteel nog precies zo). Hiervoor was de T-klasse-indeling (Toezichtklasse-indeling) van de instelling leidend. Het hoofd van de afdeling Expertisecentrum toetsingen was altijd betrokken en in bepaalde gevallen was ook instemming vereist van de divisie-directeur of van het desbetreffende directielid.

Als tot een toetsingsgesprek zou worden besloten, selecteerde het Expertise-centrum toetsingen de juiste gesprekspartners. Ook aan het afdelingshoofd en de divisiedirecteur werd gevraagd of zij aan het toetsingsproces zouden willen deelnemen. Alle leden van de toetsingspool hadden een training gehad in het voeren van toetsingsgesprekken. Elk toetsingsgesprek werd voorafgegaan door een voorbereidingsgesprek van een uur. Het toetsingsgesprek zelf duurde ten hoogste anderhalf uur. Het aantal interviewers was beperkt tot drie (management, toe-zichthouder, toetsingsspecialist), eventueel aangevuld met een vertegenwoordiger van de Autoriteit Financiële Markten. Na het gesprek werd de kandidaat binnen uiterlijk twee weken op de hoogte gebracht van de uitkomst van het toetsings-besluit.

Meteen na het toetsingsgesprek vond een nabespreking plaats. Als na dit eerste gesprek nog onvoldoende inzicht bestond of sprake was van ernstige twijfel, dan kon een tweede gesprek worden gepland.

Zowel bij een positief als een negatief besluit werd een belafspraak met de kandidaat gemaakt. Bij een negatief besluit werd gewerkt met een 'belscript'. Van het gesprek werd een kort verslag gemaakt. Mocht de kandidaat ondanks het negatieve besluit de toetsingsprocedure willen voortzetten, dan stuurde De Nederlandsche Bank een bericht aan de desbetreffende instelling met een voornemen tot een negatief besluit. Zowel de kandidaat als de instelling hadden de gelegenheid om mondeling dan wel schriftelijk een zienswijze kenbaar te maken.

Hierna werd een definitief besluit genomen waarbij de mogelijkheid bestond daartegen bezwaar aan te tekenen bij De Nederlandsche Bank.

Op 17 november 2015 stelde De Nederlandsche Bank (divisie toezicht horizontale functies en integriteit/Expertisecentrum toetsingen) het bronnenonderzoek naar de betrouwbaarheid van Lindberg vast.

De uitkomst van dit deel van de betrouwbaarheidstoets was als volgt:

> 'Er zijn geen bijzonderheden of antecedenten aangetroffen ten aanzien van de betrouwbaarheid. Derhalve is er geen aanleiding om aan de betrouwbaarheid te twijfelen.'[16]

Verder werd nader ingegaan op zijn rol bij Conservatrix en bij eerdere betrouwbaarheidsonderzoeken. Wat dat laatste betreft wees Lindberg op zijn *screening* in september 2014 in verband met de toen nog in Alabama gevestigde Southland National Insurance Corporation ('approved'). Wat het eerste betreft gaf Lindberg aan dat hij de 'ultimate owner and sole shareholder' van Conservatrix zou zijn. Wel zou hij zijn belangen onderbrengen bij Trier Holding B.V.: 'Trier Holdings B.V., a company which is currently being incorporated under the law of the Netherlands, will own the entire share capital in Conservatrix Leven. Trier Holdings will be wholly owned by the Netherlands Insurance Holdings, LLC, a company incorporated under the laws of North Carolina (US). Insurance holdings, in turn, will be wholly owned by Mr. G.E. Lindberg.'

De Nederlandsche Bank had in verschillende (digitale) bronnen gezocht naar relevante informatie. Daarbij waren geen bijzonderheden gevonden.

Op 21 juli 2015 wendde De Nederlandsche Bank zich tot de toezichthouders in Malta en in North Carolina. Omdat een herverzekeraar op Malta zou worden ingeschakeld en Lindberg ook van dat bedrijf de eigenaar was, werd contact met de toezichthouder daar gezocht. De toezichthouder in Malta, de Malta Financial Services Authority, reageerde aanvankelijk niet. Pas na een rappel kreeg De Nederlandsche Bank op 6 november 2015 het bericht dat op Lindberg niets aan te merken was.

De toezichthouder, het North Carolina Department of Insurance (NCDOI) in Raleigh, de hoofdstad van North Carolina, reageerde snel – eerst per e-mail met het verzoek om een toelichting op 21 juli 2015. De volgende dag volgde na een toelichtend bericht van De Nederlandsche Bank een tweede e-mailbericht: 'Geen negatieve bevindingen', aldus aantekeningen van een medewerker van De Nederlandsche Bank in een samenvatting van dat e-mailbericht.

Op 20 augustus 2015 deed de toenmalige divisiedirecteur toezicht verzekeraars in de Toezichtraad verslag van een eerder plaatsgevonden ontmoeting met Lindberg. Ook daaruit kwam geen negatief beeld van Lindberg naar voren.[17] Kort daarvoor, op 14 augustus 2015, had Eli Global een concept-vvgb bij De Nederlandsche Bank ingediend:

> 'op basis daarvan en de nagekomen stukken, heeft [De Nederlandsche Bank]

een integrale beoordeling gemaakt van het bedrijfsplan van Eli met inbegrip van het herverzekeringscontract (concept 19 oktober 2015).'[18]

De zorgen die daarover ontstonden, komen in de volgende paragraaf aan de orde. De contacten van De Nederlandsche Bank met de toezichthouders in North Carolina en in Malta hadden voor Lindberg geen negatieve referenties opgeleverd en ook raadpleging van openbare bronnen had geen bijzonderheden opgeleverd. Net zo min als de door Lindberg zelf aangeleverde informatie.

De Nederlandsche Bank wist van een tweede betrouwbaarheidsonderzoek in die periode. Het hoofd van de afdeling toezicht middelgrote verzekeraars was ervan op de hoogte dat de Raad van Bestuur van '[Conservatrix] in 2015 een onderzoeksbureau had ingeschakeld'.[19]

Op verzoek van de Raad van Bestuur van Conservatrix en met medeweten van De Nederlandsche Bank was Atair Company, een multidisciplinair bedrijf gericht op het oplossen van risico's die instellingen schade zouden kunnen berokkenen, in het najaar van 2015 een 'integrity due diligence' begonnen naar Eli Global en Lindberg.[20] Aanvankelijk werkte Lindberg mee aan dit onderzoek, maar in november 2015 verbrak Lindberg het contact met Atair Company. Op 12 november 2015 had een van partners van Atair Company Lindberg per e-mail vragen voorgelegd over tien rechtzaken waarin hij verwikkeld was (geweest). Ook leefden bij de onderzoekers van Atair Company vragen over de financiële situatie waarin Lindberg op dat moment verkeerde. Tot slot waren de onderzoekers benieuwd naar financiële informatie over drie bedrijven van Lindberg, waaronder Southland National Insurance Corporation.[21]

Lindberg liet dezelfde dag, 12 november 2015, Atair Company weten dat de tien rechtzaken betrekking hadden op 'ordinary course litigation and traffic tickets'. Hij wilde echter geen verdere informatie beschikbaar stellen 'until your clients respond to our repeated letters and requests to move the SPA forward in due process'. De weigering van Lindberg werd door de Raad van Bestuur van Conservatrix hoog opgenomen. Op 1 december 2015 informeerde de Raad van Bestuur de aandeelhouder: 'zolang er onvoldoende bekend is over de financiële gegoedheid en reputatie [van Lindberg] kan het bestuur van Conservatrix het bestuur van de Conservatrix Groep B.V. niet positief adviseren inzake de beoogde overdracht van de aandelen.'[22]

**BOX 4.2**

*Feitelijke informatie over Lindberg op basis van door de Evaluatiecommissie geraadpleegde openbare bronnen*

Greg Evan Lindberg werd op 2 juli 1970 in San Mateo, Californië, geboren. Zijn vader was piloot bij een van de luchtvaartmaatschappijen op het bij San Mateo gelegen internationale vliegveld van San Francisco. Uit het huwelijk van zijn ouders werden vijf kinderen geboren: Greg Lindberg als jongste.

Lindberg studeerde economie aan Yale University en sloot die studie met *magna cum laude* in 1993 af. In 1991 lanceerde hij een nieuwsbrief, *Home Care Week*, zijn eerste financiële stap in de gezondheidszorg. Hiermee legde hij de grondslag voor de acquisitie van tientallen bedrijven die hij in de loop van de tijd eerst bij Eli Global en daarna onder de vleugels van Global Growth bijeenbracht. Eli Global is vernoemd naar de filantroop Elihu Yale, aan wie Yale University haar naam te danken heeft.

Aanvankelijk richtte Lindberg zijn focus op thuiszorg en thuiszorgorganisaties. In zijn in 2020 verschenen autobiografie beschrijft Lindberg hoe veranderingen in de regelgeving in 1998 [*the Balanced Budget Act of 1997*] ervoor zorgden dat zijn thuiszorgbedrijven in zes maanden tijd de helft van hun cliënten verloren.[23] 'We were able to diversify our revenue streams and rebuild cashflow,' aldus Lindberg over de herrijzenis van zijn conglomeraat van uiteindelijk 125 ondernemingen. In 2007 startte Eli Global met de ontwikkeling van software-programma's in het Indiase Faridabad, 'a real game-changer'. De ogenschijnlijk succesvolle ondernemingen trokken de aandacht van 'private equity groups' die 'started reaching out to the group [Eli Capital] when they had a business in trouble. We looked for companies that were struck in a rut.'

Een van zulke ondernemingen was een uitvaartverzekeraar in Alabama, de Southland National Insurance Company, die in 2014 in Eli Global en later in de Global Bankers Insurers Group van Eli Global werd opgenomen.[24] De statutaire vestiging van de verzekeraar was vanaf 14 december 2015 North Carolina. In deze staat bestonden toen geen wettelijke maximale vereisten van *private placements*. Anders dan in Alabama waar een maximale limiet van tien procent van de activa geldt. De Colorado Bankers Insurance Company werd op 28 mei 1974 in Colorado opgericht, door Lindberg in 2015 overgenomen en vanaf 14 december 2015 eveneens in North Carolina gevestigd.

## 4.4 Exit Eli Global

Op 21 augustus 2015 berichtte *Het Financieele Dagblad* over Conservatrix ('Levensverzekeraar Conservatrix ligt op ramkoers met DNB'). In het artikel kondigde Pieter Lakeman, de woordvoerder en adviseur van de aandeelhouder van Conservatrix, een tuchtrechtklacht aan bij het Koninklijk Actuarieel Genootschap tegen de actuaris die in opdracht van De Nederlandsche Bank de waarde van de hypotheekportefeuille had onderzocht. Lakeman verweet de actuaris een 'gebrek aan integriteit, kundigheid en zorg'. Lakeman wees erop dat de aandeelhouder bevreesd was dat Conservatrix net zoals kort daarvoor De Eendragt bij een overname door ASR was overkomen, overgenomen zou worden voor één euro.[25]

Pas op 26 november 2015 keerde het onderwerp Conservatrix terug in de notulen van de Toezichtraad. Op korte termijn zou Eli Global een definitieve aanvraag doen voor een verklaring van geen bezwaar bij De Nederlandsche Bank, zo was de verwachting.

**BOX 4.3**
*De verklaring van geen bezwaar (vvgb)*

Een vvgb is vereist (Wft, artikel 3:95) voor iedereen die een gekwalificeerd aandelenbelang of zeggenschapsbelang met een omvang van tien procent of meer in een verzekeraar wil verwerven (of vergroten). Een dergelijke verklaring (Wft, artikel 3:100) wordt verleend, tenzij sprake is van een van de volgende zes uitsluitingsgronden:

- De betrouwbaarheid van de aanvrager of van de beoogde (mede)beleidsbepalers van de verzekeraar staan niet buiten twijfel;
- De aanvrager of de beoogde (mede)beleidsbepalers van de verzekeraar zijn niet geschikt;
- De financiële soliditeit van de aanvrager, rekening houdend met de bedrijfsactiviteiten van de verzekeraar, is niet gewaarborgd;
- De verzekeraar zal als gevolg van het aandelenbelang of zeggenschapsbelang niet kunnen blijven voldoen aan de prudentiële regels die ingevolge de Wft zijn gesteld;
- Er goede redenen zijn om te vermoeden dat in verband met de verwerving of vergroting sprake is van witwassing of terrorismefinanciering (in de zin van de Wet voorkoming witwassen en financieren van terrorisme);
- Er onvolledige of onjuiste informatie is verstrekt door de aanvrager.

Er kwam meer duidelijkheid over de plannen van Eli Global: 'een agressievere beleggingsstrategie maakt deel uit van deze plannen, onder meer door middel van *private placements* bij aan Eli Global gelieerde partijen.' De Nederlandsche Bank had haar zorgen daarover geuit. Allereerst in een gesprek met Eli Global op 19 november 2015. En vervolgens in een brief aan de advocaat van Eli Global van 7 december 2015.

Over het gesprek op 19 november 2015 werd in de Toezichtraad als volgt teruggekoppeld:

'De voornaamste zorgen en risico's zijn:

1. Het voornemen om het beleggingsbeleid van [Conservatrix] zodanig te wijzigen dat sprake is van een grote omvang van *private placements* in ondernemingen waarvan de heer Lindberg enig aandeelhouder is. Het totaal van de *private placements* op de balans van [Conservatrix] zal volgens het bedrijfsplan 40 procent van de beleggingsportefeuille gaan bedragen. Dit laatste percentage groeit van 10 procent eind 2015, naar 25 procent in 2016, 35 procent in 2017 en 40 procent vanaf 2018. [De Nederlandsche Bank] betwijfelt ten zeerste of Eli zal kunnen onderbouwen dat 40 procent *private placements* een prudent niveau is bij de beoogde kapitaalspositie (Solvency II ratio van 150 procent).
2. Het voornemen om het grootste deel van de verplichtingen van [Conservatrix] te herverzekeren bij [...], een herverzekeraar in Malta, waarvan de heer Lindberg directeur en enig (uiteindelijk) aandeelhouder is. [De Maltese herverzekeraar] belegt in zustermaatschappijen via *private placements*. Het beoogde contract met [de Maltese herverzekeraar] bevat bijzondere clau-

sules, die [De Nederlandsche Bank] als risicovol voor [Conservatrix] beschouwt.
3. De (potentiële) overheersende rol van de heer Lindberg in [Conservatrix], de zustermaatschappijen en de herverzekeraar, in combinatie met het ontbreken van adequate beheers- en controlemaatregelen om mogelijke belangenconflicten te voorkomen en te beheersen.'[26]

Een boodschap die bij Eli Global als volgt werd ontvangen:

> 'de voorziene beperkingen op het beleggingsbeleid [zouden] hoogstwaarschijnlijk een aanleiding vormen om alsnog af te zien van een overname.'[27]

Op 25 november 2015 bracht Lindberg zijn ongenoegen hoogstpersoonlijk over in een telefoongesprek met de divisiedirecteur toezicht verzekeraars die daarover in de Toezichtraad liet weten dat voor Lindberg van wezenlijk belang was dat hij op voorhand ruimte had om veertig procent te beleggen in *private placement*s, gelet op de initiële kapitaalinjectie. De veertig procent *private placements* zou nodig zijn om Conservatrix rendabel te maken met behoud van de overeengekomen garantie en winstdelingsregeling voor de polishouders.

Het klemmende beroep van Lindberg op De Nederlandsche Bank weerhield de laatste er niet van de grieven tegen de aanpak van Lindberg in een uitvoerige brief van 7 december 2015 aan de advocaat van Eli Global vast te leggen. In de brief (met als onderwerp 'reactie op finale concept vvgb aanvraag Eli Global') komen de al eerder mondeling overgebrachte zorgen nogmaals aan bod.[28] De 'voorlopige conclusie' in de brief was dat De Nederlandsche Bank op grond van 'onze (voorlopige) beoordeling' grote zorgen had die 'ernstige twijfels' opriepen over het beoogde bedrijfsplan. Omdat het niet ging om een definitieve aanvraag, bevat de brief geen onherroepelijke afwijzing van de aanvraag:

> '[Wij] zien uw besluit omtrent het al dan niet indienen van een vvgb-aanvraag op de kortst mogelijke termijn tegemoet...'

Op 11 december 2015 deed Eli Global via zijn Nederlandse advocaten nog een vergeefse poging om De Nederlandsche Bank op andere gedachten te brengen. In plaats van een herverzekering in Malta bood Lindberg aan om te herverzekeren via een herverzekeraar in de Verenigde Staten, die overigens ook in handen van Lindberg was. Mochten de *private placements* tot verliezen leiden, dan zou Lindberg mondeling aanvullende persoonlijke garanties toezeggen tot een bedrag van honderd miljoen dollar. De Nederlandsche Bank was niet onder de indruk: de omvang van de *private placements* bleef onverminderd onaanvaardbaar hoog en de keuze voor een nieuwe herverzekeraar deed niets af aan de dominante positie van Lindberg.

Dat werd bevestigd in een brief van De Nederlandsche Bank aan de Nederlandse raadslieden van Lindberg en Eli Global van 18 december 2015. De omvang van de *private placements* bleef voor De Nederlandsche Bank een struikelblok. En ook de toezegging om Southland National Holding Inc als herverzekeraar te gebruiken voldeed niet aan de wensen van De Nederlandsche Bank: ook die herverzekeraar was eigendom van een enkele aandeelhouder, Lindberg. De door Eli Global voorge-

stelde aanpassingen, op 11 december 2015 toegezonden, waren in het licht van de bezwaren tegen de *business case* niet volledig en definitief beoordeeld: 'no full and final assessment has taken place.'[29]

In de laatste vergadering van de Toezichtraad in 2015, ook op 18 december 2015, werd het afhaken van Eli Global maar kort besproken.

Met het verzoek van Eli Global om de overeenkomst met Conservatrix van 7 juni 2015 te beëindigen, stemde Conservatrix op 22 december 2015 in.[30] De aangekondigde definitieve aanvraag voor een verklaring van geen bezwaar hoefde niet meer te worden beoordeeld. Sijbrand liet in de Toezichtraad weten dat een afwijzing van de aanvraag 'onvermijdelijk' zou zijn geweest.

Conservatrix ging meteen op zoek naar een nieuwe overnamekandidaat en wilde dat De Nederlandsche Bank van haar eigen pogingen om een koper van Conservatrix te vinden zou afzien:[31]

> '[Conservatrix]'s aandeelhouder blijft van mening dat zelfstandige afwikkeling de beste optie is. Bovendien zijn zij ervan overtuigd dat [Conservatrix] een grote waarde heeft.'[32]

De Nederlandsche Bank had al 'een belronde' gepland om de belangstelling te peilen onder de Nederlandse verzekeraars in de loop van januari 2016. Er lag nog een tweede optie op tafel: de noodregeling die een sanering zou inhouden.

Met de voorbereidingen voor een overdrachtsplan, de eerste optie, zouden maanden gemoeid zijn. Sijbrand stelde voor om in een schriftelijke ronde de leden van de Toezichtraad te vragen naar hun voorkeur voor een overdrachtsplan dan wel voor de saneringsvariant.

## 4.5 De voorbereidingen voor een overdrachtsplan: 2016

Op 6 januari 2016 volgde de uitkomst van de schriftelijke vraagronde:

> 'Alle leden van de Toezichtraad – waaronder de beide toezichtdirecteuren – [...] stemmen in met het in gang zetten van de voorbereiding van het overdrachtsplan.'[33]

De door De Nederlandsche Bank uitgestippelde route naar het overdrachtsplan zou onder haar regie gebeuren. De belangen van de polishouders zouden niet mogen worden geschaad.

Op 8 januari 2016 liet De Nederlandsche Bank Conservatrix schriftelijk weten dat een overdrachtsplan werd voorbereid:

> 'Op 27 november 2015 heeft de directie de jaarrekening over 2014 definitief opgemaakt. Volgens deze jaarrekening bedraagt het eigen vermogen ultimo 2014 -/- 18 miljoen euro. Rekening houdend met een vereiste solvabiliteit (op basis van Solvency I) van 24 miljoen euro betekent dat een solvabiliteitstekort

van 42 miljoen euro op 31 december 2014. [...] Met name gezien de gedurende reeds lange tijd ontoereikende financiële situatie en de recente beëindiging van de overeenkomst tot aandelenoverdracht, is De Nederlandsche Bank van oordeel dat er ten aanzien van Conservatrix tekenen van een gevaarlijke ontwikkeling zijn met betrekking tot de solvabiliteit en redelijkerwijs is te voorzien dat die ontwikkeling niet voldoende of niet tijdig ten goede zal keren (artikel 3: 159c, eerste lid Wft). Op grond daarvan deelt De Nederlandsche Bank Conservatrix op grond van artikel 3: 159d, eerste lid Wft mede dat De Nederlandsche Bank een overdrachtsplan ten aanzien van Conservatrix voorbereidt.'[34]

De Conservatrix Groep reageerde daarop met een verzoek van 2 februari 2016 aan de rechtbank om bij een door De Nederlandsche Bank te starten verzoekschriftprocedure tot verkrijging van goedkeuring en vaststelling van een overnameregeling te worden gehoord in de zin van artikel 3: 159w Wft.

Binnen De Nederlandsche Bank was inmiddels een Stuurgroep [Conservatrix] ingesteld: 'omdat het [Conservatrix] dossier een nieuwe stap in de interventiestrategie zet en daarmee ook op wettelijk nieuw terrein komt, versterken we de governance van het project.'[35] De Stuurgroep kreeg het mandaat om de interventiestrategie vast te stellen en de voortgang te monitoren. Besluiten die normaal gesproken tot de competentie van het afdelingshoofd en de divisiedirecteur hoorden zouden voortaan gezamenlijk in de Stuurgroep worden genomen. De Stuurgroep zou de Toezichtraad adviseren. Als voorzitter zou de divisiedirecteur toezicht verzekeraars optreden. Twee medewerkers werden aangewezen als projectcoordinatoren. De Stuurgroep kende ook nog een kernteam en twee expertteams, een voor financiële en een voor juridische kwesties. De Stuurgroep zou – zo was de bedoeling – een keer per drie weken bijeenkomen.

Op 3 februari 2016 werd in de Toezichtraad gemeld dat nog steeds werd gewerkt aan een overdrachtsplan. Zes kandidaten zouden hun interesse hebben getoond, vier daarvan kregen reeds toegang tot de *dataroom*. Parallel hieraan sprak [De Nederlandsche Bank] met een aantal Nederlandse verzekeraars. Die partijen hadden echter geen interesse.[36] Op 15 februari 2016 waren vier *non-binding offers* uitgebracht.[37] Een Chinese partij had zich bij Conservatrix gemeld, was geïnteresseerd en beschikte over een eigen vermogen van meer dan één miljard euro, maar kreeg geen toegang tot de *dataroom*. Op een verzoek aan De Nederlandsche Bank om erkend te worden als 'the right partner for Conservatrix' en een gesprek met De Nederlandsche Bank te voeren, ontving de Chinese partij een afwijzing:[38]

'[De Nederlandsche Bank] cannot discuss an acquisition of Conservatrix by [...]. If [...] is seriously considering acquiring (a majority interest in) Conservatrix, it must apply for a declaration of no objection from [De Nederlandsche Bank] and provide [De Nederlandsche Bank] with all information relevant for its assessment of this application.'

Uiteindelijk, op 20 maart 2017, zou de Chinese partij een *non-binding offer* van twintig miljoen euro uitbrengen. Volgens de juridisch adviseur van De Nederlandsche Bank was de bieding van de Chinese partij 'voorwaardelijk'.[39]

Op 14 april 2016 volgde een nieuwe bespreking in de Toezichtraad over Conservatrix. Op grond van de gedane biedingen werd nog niet gesproken over kortingen. *Binding offers* werden verwacht, maar ook was duidelijk dat over een aantal partijen twijfels bestonden.[40] Dat was niet de enige zorg van De Nederlandsche Bank. De (onwillige) houding van de aandeelhouders werd gezien als een belangrijke factor. Hun standpunt was dat de waarde van de onderneming veel hoger was dan algemeen aangenomen. Maar uit het gegeven dat de aandeelhouder zelf geen extra geld wilde bijstorten, werd afgeleid dat ze niet zo zeker van hun zaak waren. De termijn voor het doen van *binding offers* werd van 11 april 2016 verlengd tot 29 april 2016.[41] Op 29 april 2016 lagen vier *non-binding offers* op tafel.

Op 19 mei 2016 besloot de Toezichtraad een brief te sturen aan Conservatrix. Daarin werd aangegeven dat verder onderhandelen zou geschieden onder strikte voorwaarden, waaronder het exclusief onderhandelen met een derde partij.[42] Aan de verzending van die brief, de volgende dag, ging een uitvoerige discussie in de Toezichtraad vooraf.[43] De Toezichtraad trok een duidelijke lijn. Na het mislukken van de *deal* met Eli Global trok De Nederlandsche Bank de teugels strak aan.[44]

Wat er aan belangstelling was voor Conservatrix, was volgens De Nederlandsche Bank vrijblijvend:

> 'Uit de biedingen die nu voorliggen blijkt dat vier partijen belangstelling hebben getoond voor (de portefeuille van) Conservatrix, maar dat deze allemaal een voorwaardelijk karakter hebben en in meer of mindere mate onzekerheden bevatten. Met het oog daarop acht [De Nederlandsche Bank] het noodzakelijk dat nu exclusief in onderhandeling wordt getreden met de meest gerede partij. Nadere bestudering van de biedingen wijst uit dat de bieding van [een Amerikaanse herverzekeraar][45] de meeste aanknopingspunten biedt om binnen afzienbare tijd een overname te realiseren, waarin de belangen van polishouders optimaal worden gewaarborgd.'[46]

Het kwam dus op het volgende neer:

> 'de onderhandelingen worden exclusief voortgezet met [de Amerikaanse herverzekeraar]. Dit houdt in dat de onderhandelingen over de verkoop van (de portefeuille van) Conservatrix tussen de aandeelhouder en/of directie van Conservatrix met de resterende drie partijen dan wel andere partijen actief worden gestaakt door of namens Conservatrix.'

Intussen verslechterde de kapitaalpositie van Conservatrix. Op 20 mei 2016 meldde Conservatrix een onderschrijding van de SCR. Conservatrix kreeg een maand de tijd om een korte termijnplan in te dienen.

Het gunnen van exclusiviteit aan de Amerikaanse herverzekeraar viel in slechte aarde bij de toenmalige aandeelhouder:

> ‘Bovendien is het onwaarschijnlijk dat toekenning van exclusiviteit de kansen op een vrijwillige overname vergroot. Immers, bij het ontbreken van concurrentie bestaat de verleiding voor [de Amerikaanse herverzekeraar] de voorwaarden voor een transactie voor te stellen die bij concurrentie zouden worden overtroffen.’[47]

In de bijeenkomst van de Toezichtraad op 2 juni 2016 kwam de lang verwachte reactie van Conservatrix op de brief van 20 mei 2016 aan de orde. Conservatrix was in die brief geïnstrueerd om ‘exclusieve onderhandelingen met een Amerikaanse herverzekeraar te voeren die binnen acht weken moesten leiden tot een *binding offer*.’ Conservatrix had De Nederlandsche Bank per brief laten weten meer tijd nodig te hebben en ook met andere partijen te willen onderhandelen. De maat was vol voor de Toezichtraad: ‘[De Nederlandsche Bank] zal nu met een overdrachtsplan naar de rechter gaan.’ Een overdracht aan de Amerikaanse herverzekeraar. Het korte termijnplan, dat op 20 juni 2016, had moeten zijn ingediend, bleef achterwege.

De Amerikaanse herverzekeraar werd – zo werd meegedeeld in de bijeenkomst van de Toezichtraad op 6 juli 2016 – uitgenodigd om een bieding te doen binnen het kader van een overdrachtsplan. Een metier waarmee De Nederlandsche Bank niet veel ervaring had en in de Toezichtraad met enige zorg werd besproken:

> ‘veel werk [...], ook nog eens werk dat [De Nederlandsche Bank] niet gewoon is te doen (bijvoorbeeld *process letter* opstellen, NDAS[48] verzorgen, operationele *meetings* tussen partijen, Q&A faciliteren).’

Extra complicerend werden de geheimhoudingsverplichtingen van De Nederlandsche Bank genoemd. De onderhandelaars van De Nederlandsche Bank liepen daarnaast tegen lastige dilemma’s op: ‘zoals bijvoorbeeld invulling geven aan nieuwe Solvency II regelgeving, die [De Nederlandsche Bank] verplicht de vergunning van [Conservatrix] in te trekken vanwege een kapitaaltekort.’ Al met al waren minimaal zeven voltijds medewerkers van De Nederlandsche Bank, ‘twee zwaar betrokken adviseurs’ en een curator betrokken bij Conservatrix. Naast de zware wissel op deze medewerkers was er ook nog sprake van ‘de niet meewerkende opstelling van de aandeelhouders’. Die hadden inmiddels een kort geding tegen De Nederlandsche Bank aangespannen, bestookten De Nederlandsche Bank met informatie over overnamekandidaten en voerden de druk op in de richting van de directie van Conservatrix.

**BOX 4.4**

*Procedures tussen de toenmalige aandeelhouder en De Nederlandsche Bank/de Staat*

De toenmalige aandeelhouder en De Nederlandsche Bank raakten verwikkeld in juridische procedures, waarvan hier de aan de civiele rechter voorgelegde zaken worden genoemd.

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 12 september 2016 |
| **Instantie:** | Rechtbank Amsterdam |
| **Wie:** | Conservatrix Groep S.à.r.l. tegen De Neder-landsche Bank |
| **Vindplaats:** | ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823 |
| **Uitspraak:** | De voorzieningen-rechter ziet geen aanleiding in te grijpen voordat het overdrachtsplan van De Nederlandsche Bank ter goedkeuring aan de rechtbank is voorgelegd |

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 31 januari 2017 |
| **Instantie:** | Gerechtshof Amsterdam |
| **Wie:** | Conservatrix Groep S.à.r.l. tegen De Neder-landsche Bank |
| **Vindplaats:** | ECLI: NL: GHAMS: 2017: 272 |
| **Uitspraak:** | Uit het door De Nederlandsche Bank uitgeoefende toezicht op de verzekeraar is voorshands niet komen vast te staan dat De Nederlandsche Bank in redelijkheid niet tot het oordeel heeft kunnen komen dat aanleiding bestaat om een overdrachts-plan voor te bereiden in de zin van art. 3: 159c Wft. |

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 4 april 2017 |
| **Instantie:** | Gerechtshof Amsterdam/Ondernemings-kamer |
| **Wie:** | Conservatrix Groep S.à.r.l. tegen Conser-vatrix N.V. |
| **Vindplaats:** | ECLI: NL: GHAMS: 2017: 1980 |
| **Uitspraak:** | Wijst het verzoek van Conservatrix Groep S.à.r.l. voor een enquête af |

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 17 mei 2019 |
| **Instantie:** | Hoge Raad |
| **Wie:** | Conservatrix Groep S.à.r.l. tegen De Nederlandsche Bank |
| **Vindplaats:** | ECLI: NL: HR: 2019: 746 |
| **Uitspraak:** | Hoge Raad verwerpt het beroep van Conservatrix Groep S.à.r.l. |

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 24 augustus 2021 |
| **Instantie:** | Gerechtshof Amsterdam/Ondernemingskamer |
| **Wie:** | Conservatrix Groep S.à.r.l. tegen De Staat der Nederlanden |
| **Vindplaats:** | Beschikking 200.218.242/01 OK |
| **Uitspraak:** | Een deskundigen-bericht wordt gelast ter beantwoording van de vraag naar de waarde van de aandelen in Conservatrix N.V. op 15 mei 2017 |

Op 14 juli 2016 werd in de Toezichtraad gemeld dat een concept-dagvaarding was ontvangen. De aandeelhouder beriep zich op het *Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden* (EVRM): de eigendomsrechten van de aandelen lagen bij de aandeelhouder en die beschikte over het recht met anderen daarover te mogen onderhandelen. Een complicerende factor was dat het overdrachtsplan slechts betrekking had op een van de drie vennootschappen van de Conservatrix Groep. Wettelijk gezien stond De Nederlandsche Bank sterk en kon zij de vergunning intrekken. Maar feitelijk gezien was het de vraag of dat 'opportuun' was nu aan een overdrachtsplan werd gewerkt. Een lastig dilemma dat vooralsnog – in de vakantieperiode – met extra menskracht van De Nederlandsche Bank en van de ingehuurde juristen van Allen & Overy, een van de adviseurs van De Nederlandsche Bank, werd verholpen.[49] Op de website van Allen & Overy wordt gedetailleerd ingegaan op de werkzaamheden van De Nederlandsche Bank in het kader van het dossier-Conservatrix:[50]

De wettelijke termijn voor het herstel van de MCR was op 20 augustus 2016 verstreken. Op 1 september 2016 bevestigde Conservatrix aan De Nederlandsche Bank dat er geen financieel korte termijnplan zou worden ingediend.[51] Op 22 augustus 2016 zou het kort geding dienen dat de aandeelhouder tegen De Nederlandsche Bank had aangespannen om de gedwongen overdracht te voorkomen. In de Toezichtraad van 20 juli 2016 werd hardop nagedacht over de mogelijke gevolgen van een rechterlijke uitspraak. De kans was groot dat de Amerikaanse herverzekeraar zou afhaken na een voor de aandeelhouder gunstige uitspraak. De Nederlandsche Bank zou dan de noodregeling in werking stellen. Een stap waarvan de Toezichtraad vond dat die mogelijkheid onder de aandacht van de rechter zou moeten worden gebracht.[52] De rechter werd gevraagd de zitting achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. Ook vroeg De Nederlandsche Bank de rechter niet tot publicatie van het vonnis over te gaan. De rechter willigde het eerste verzoek in, maar bepaalde over het tweede verzoek dat het vonnis zou worden gepubliceerd nadat het overdrachtsplan zou zijn uitgevoerd. Publicatie vond plaats op 22 juni 2017.[53] Op 10 oktober 2016 tekende de Conversatrix Groep hoger beroep aan tegen de uitspraak van de rechter. Het hoger beroep bij het gerechtshof in Amsterdam diende op 31 januari 2017.[54]

De aandeelhouder schakelde intussen een accountant in die een nieuwe waardering van Conservatrix had opgesteld en de accountant van Conservatrix per brief een aansprakelijkstelling stuurde. De brief was ook naar onder andere *The Wall Street Journal* verzonden.[55] Op 12 september 2016 volgde de uitspraak van de rechter in kort geding.

In de tussentijd, op 14 september 2016, vond een gesprek plaats tussen de minister van Financiën en Sijbrand van De Nederlandsche Bank.[56] Tijdens dat gesprek kwam ook Conservatrix aan de orde. Afgesproken werd dat het ministerie en De Nederlandsche Bank over Conservatrix informatie zouden uitwisselen en gezamenlijk scenario's zouden uitwerken. Met name vanwege een mogelijke rol vanuit de Staat. Deze scenario's werden inderdaad uitgewerkt en bij het ministerie van Financiën werd 'op hoofdlijnen' gevolgd hoe bij De Nederlandsche Bank het overdrachtsplan op de rails werd gezet.

Op 5 oktober 2016 besprak de Toezichtraad een nota die de dag daarvoor aan de leden van de Toezichtraad was toegezonden. De Amerikaanse herverzekeraar had De Nederlandsche Bank 'in informele gesprekken' laten weten dat op basis van de eerste uitkomsten van het *due diligence* onderzoek sprake zou zijn van een tekort in de activa om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. De Nederlandsche Bank was de vraag gesteld hoe zij zou reageren op aanpassing van de polisvoorwaarden, wat volgens De Nederlandsche Bank zou neerkomen op 'korten'. In de nota werd als benadering gekozen om aanpassing van de polisvoorwaarden niet goed te vinden, zolang dit in het belang van de polishouders was. De Amerikaanse herverzekeraar zou daardoor kunnen afhaken.[57] Vandaar dat toch maar werd gekozen voor meer souplesse. Beter een overname met een korting van de polissen dan een faillissement: '[Conservatrix] is failing or likely to fail, dus er zal een nieuwe aandeelhouder gevonden moeten worden', zo concludeerde de Toezichtraad.

In zijn gedachtevorming hield de Toezichtraad meer dan daarvoor rekening met de opvattingen van het ministerie van Financiën, dat tot dan toe in de discussie binnen De Nederlandsche Bank nauwelijks ter sprake was gekomen:

> 'MinFin heeft duidelijke interesse in dit dossier. Deze lijkt gedreven door het feit dat MinFin wil voorkomen dat, indien [Conservatrix] in de noodregeling terecht zou komen, polishouders van uitkerende polissen (bijvoorbeeld pensioen) per direct zonder uitkering zouden komen te zitten. MinFin heeft uiteraard een voorkeur dat de overdrachtsregeling wel slaagt (boodschap op werkvloerniveau: "we hebben de korting niet voor niets in het instrument opgenomen"). MinFin overweegt een mogelijk vangnet voor de situatie dat [Conservatrix] toch in de noodregeling terechtkomt (de "sociale bevoorschotting"). MinFin verwacht dat [De Nederlandsche Bank] gebruik zal maken van haar volle bevoegdheid als dat nodig [is] om het beste voor de polishouders te realiseren.'

Op 26 oktober 2016 nam De Nederlandsche Bank twee voorgenomen besluiten: de vergunning van Conservatrix zou worden ingetrokken en de beschikkingsbevoegdheid van Conservatrix zou worden beperkt. Vijf dagen later, op 31 oktober 2016, bracht de Amerikaanse herverzekeraar een *firm offer* uit op de activa en passiva van Conservatrix, waarbij een korting onvermijdelijk leek. Op 21 december 2016 volgde een *firm price offer* dat De Nederlandsche Bank voldoende bindend achtte maar niet kon aanvaarden omdat de prijs lager lag dan de liquidatiewaarde.[58] Dat laatste was essentieel omdat een overdrachtsplan met een dergelijke waarde de rechterlijke toets niet zou doorstaan.

Eind 2016 was nog niet te voorzien dat in 2017 De Nederlandsche Bank nog intensiever betrokken raakte bij het naar een veilige haven loodsen van Conservatrix. Om dit hoofdstuk waarin de voorgeschiedenis daarvan centraal staat af te sluiten wordt de blik gericht op het eigen interne toezichtsorgaan van De Nederlandsche Bank, de Raad van Commissarissen, en op het ministerie van Financiën. Waren zij op de hoogte van de ontwikkelingen rond Conservatrix en hoe werden zij op de hoogte gehouden?

## 4.6 De Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank

### BOX 4.5 DE RAAD VAN COMMISSARISSEN VAN DE NEDERLANDSCHE BANK

Uit: *De samenstelling en werkwijze van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank (van 16 januari 2015).*

In artikel 11 is bepaald dat de Raad van Commissarissen uit ten minste zeven en ten hoogste tien leden bestaat. Een van de leden wordt van overheidswege benoemd. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de algemene gang van zaken binnen de Bank en het beleid van de directie ter uitvoering van artikel 4 van de *Bankwet*.

Ter voorbereiding op de beraadslagingen en besluitvorming in de Raad kan de Raad van Commissarissen uit zijn midden commissies vormen. Een van deze commissies is de Toezichtcommissie.

De Raad van Commissarissen wordt door de voorzitter toezicht geïnformeerd over 'aangelegenheden betreffende het toezicht op financiële instellingen (artikel 13) voor zover noodzakelijk voor de uitoefening van diens taak.

Eén van de in Box 4.5. genoemde commissies van de Raad van Commissarissen is de Toezichtcommissie. Het betreft een commissie die – zoals gezegd – de Raad van Commissarissen uit zijn midden heeft gevormd. De Toezichtcommissie mag niet worden verward met de Toezichtraad. De Toezichtraad is een overleg tussen twee leden van de directie en een aantal divisiedirecteuren van De Nederlandsche Bank zelf.

Uit een door De Nederlandsche Bank opgesteld overzicht blijkt dat het toezicht op Conservatrix in 2014 en 2015 twee keer specifiek is geagendeerd voor bespreking in de Raad van Commissarissen. In beide gevallen (17 november 2014 en 9 februari 2015) lagen stukken ten grondslag aan deze besprekingen.

• *Bespreking in de Toezichtcommissie op 17 november en in de Raad van Commissarissen op 21 november 2014*
Eind 2014 werd duidelijk dat de aandeelhouder van Conservatrix geen extra kapitaalstortingen meer zou doen. Daarmee ontstond een situatie waarin een overdracht als enige optie resteerde. Ook bleek in oktober en november 2014 dat de Opvangregeling Leven geen soelaas zou bieden. Op 4 december 2014 stopte Conservatrix onder druk van De Nederlandsche Bank met de verkoop van producten in het NGP.

De Toezichtcommissie kreeg op 17 november 2014 een presentatie waarin de tot dan genomen stappen door De Nederlandsche Bank aan de orde kwamen.

In de bijeenkomst van de Toezichtcommissie op 17 november 2014 stipte De Nederlandsche Bank de problemen aan waarin Conservatrix was terechtgekomen. Op 11 november 2014 was in een gesprek met de Vertrouwenscommissie Opvangregeling

Leven vast komen te staan 'dat de Opvangregeling geen mogelijkheid biedt voor een oplossing in dit dossier.'[59] Een externe deskundige onderzocht afbouwscenario's. De Nederlandsche Bank was op de hoogte van gesprekken van Conservatrix 'met een overnamepartij': '[De Nederlandsche Bank] weet nog niet welke, hierover wordt zij eind november geïnformeerd.' Veel vertrouwen De Nederlandsche Bank daarin niet: Vertrouwen in de eigen berekeningen door Conservatrix van de solvabiliteitsratio's' was er niet meer.

• *Bespreking in de Toezichtcommissie (9 februari 2015) en in de Raad van Commissarissen (13 februari 2015)*

Begin 2015 stapelden de problemen met de aandeelhouder zich op. De eigenaar wilde een *en bloc*-korting doorvoeren. De Nederlandsche Bank zag dat niet zitten en overwoog de intrekking van de vergunning. Dat de eigenaren hun directiefuncties zouden neerleggen, werd niet als een aderlating voor de onderneming beschouwd. Een sondage bij het Verbond van Verzekeraars had uitgewezen dat er bij de Nederlandse verzekeraars niet veel belangstelling bestond voor de overname van de portefeuille of aandelen.

De Nederlandsche Bank had voor beide bijeenkomsten een presentatie voorbereid. In deze door het Expertisecentrum Interventie en Handhaving opgestelde presentatie kwamen aan de orde:

- Belangrijkste ontwikkelingen 2014
- Ontwikkeling solvabiliteitsratio
- Huidige stand van zaken
- Overzicht scenario's

Het overzicht over de ontwikkeling van de solvabiliteitsratio sprak boekdelen. Niet alleen kelderde de ratio van 366 (2007) naar 4 (eind 2014), maar ook werd de terugval geïllustreerd met een aantal gebeurtenissen:

– In 2014 corrigeerde een door De Nederlandsche Bank ingehuurde externe deskundige de solvabiliteitsratio van 2012 (van 227 naar 173).
– Een *review* van de externe deskundige in 2013 leidde tot een correctie van het eigen vermogen met -37 miljoen euro.
– Eind 2014 bleek Conservatrix een maandelijks verlies te lijden van 3,5 miljoen euro. Dit leidde tot een correctie van het eigen vermogen met -20 miljoen euro.

De Nederlandsche Bank liet de commissarissen weten dat het dossier 'specifieke complicerende aspecten' kende, zoals 'een onwillig management, een DGA-structuur en veel invloed vanuit de familie van de DGA op de onderneming.'[60] De Toezichtcommissie besprak een aantal zaken en stelde vragen over de rol van de Autoriteit Financiële Markten in deze casus, de rol van de accountants gezien de geconstateerde tekortkomingen en het belang van de opvangregeling leven.

• *Mededelingen in de Toezichtcommissie*

Zo nu en dan werd in bijeenkomsten van de Raad van Commissarissen, met name in de Toezichtcommissie, over Conservatrix een korte mededeling gedaan. Zo liet

Sijbrand op 22 mei 2015 weten dat zich een koper voor 'probleemverzekeraar' Conservatrix had aangediend. Op 13 november 2015 liet de voorzitter toezicht weten dat werd 'aangekoerst' op een overname door een Amerikaanse partij. Binnen een paar weken zou duidelijk worden of de onderhandelingen zouden slagen. Op 9 februari 2016 schetste Sijbrand een weinig rooskleurig beeld in de Toezichtcommissie. Eerdere overnamekandidaten waren afgehaakt, verzekeraars waren niet geïnteresseerd, 'alleen als collectief, maar dan onder vergaande voorwaarden'.

Daarnaast ontving de Raad van Commissarissen actualiteitenberichten op 22 mei 2015, op 31 augustus 2015 en op 13 november 2015.

De Toezichtcommissie kreeg een fiche waarin meegedeeld werd dat de onderhandelingen over de aandelenoverdracht van Conservatrix aan een 'Amerikaanse investeringsmaatschappij' op 22 december 2015 waren beëindigd. De Nederlandsche Bank had op 6 januari 2016 besloten om 'de regie te voeren over het overnametraject'. Een overdrachtsplan werd voorbereid. Zo'n plan was een nieuw instrument dat nog niet eerder was toegepast.

Een in 2015 uitgevoerde eigen evaluatie van het toezichtbeleid van De Nederlandsche Bank werd niet besproken in de Raad van Commissarissen en ook niet in de Toezichtcommissie van die Raad.

• *2016*

Ook in 2016 volgden actualiteitenberichten: op 9 februari 2016, op 18 mei 2016, op 26 september 2016 en op 14 november 2016.

Op 26 september 2016 keerde het onderwerp terug in de beraadslagingen van de commissarissen.

De Nederlandsche Bank bereidde een overdracht voor met een Amerikaanse herverzekeraar, die geïnteresseerd was in een portefeuilleoverdracht. De Toezichtraad liet de Raad van Commissarissen weten dat de aandeelhouder deze poging op verschillende manieren wilde dwarsbomen. In de eerste plaats had de aandeelhouder een kort geding aangespannen tegen De Nederlandsche Bank. De rechtbank Amsterdam had op 12 september 2016 geoordeeld dat de voorbereiding van een overdrachtsplan niet disproportioneel was. Op verzoek van De Nederlandsche Bank zou het vonnis pas na afronding van het overdrachtsproces worden gepubliceerd.

De Toezichtraad wees ook op twee artikelen die in *Het Financieele Dagblad* waren verschenen. In een van de artikelen werd geschreven over een Fiod-onderzoek naar de zogeheten Luxemburgse constructie waarbij Conservatrix een deel van haar portefeuille had herverzekerd bij een herverzekeraar in Luxemburg die ook eigendom was van de aandeelhouder.

In de Toezichtcommissie werd kort gesproken over de aanhoudende impasse rond de overdracht van Conservatrix. Volstaan werd met een korte mededeling van Sijbrand.

- *14 november 2016*

Op 14 november 2016 kwam Conservatrix in de Raad van Commissarissen aan de orde. De voorbereidingen voor de overdracht van de portefeuille aan [een Amerikaanse herzekeraar], in feite aan haar Nederlandse verzekeraar, waren nog in volle gang. [Een Amerikaanse herzekeraar] had haar belangstelling op 31 oktober 2016 herbevestigd en het was de bedoeling de overdracht met terugwerkende kracht (per 1 januari 2016) te laten plaatsvinden. Volgens het bericht aan de Raad van Commissarissen was het ministerie van Financiën 'op hoofdlijnen' geïnformeerd.

Dit bericht van de Toezichtraad leidde niet tot discussie in de Raad van Commissarissen.

De informatievoorziening tot 1 januari 2017 richtte zich op een verantwoording over het uitgevoerde toezicht en over alternatieven die naar de inschatting van De Nederlandsche Bank niet haalbaar waren (Opvangregeling Leven, portefeuilleoverdracht met *en bloc*-korting door de Amerikaanse herverzekeraar).

## 4.7 Het ministerie van Financiën

Een overdrachtsplan dat De Nederlandsche Bank ter goedkeuring aan de rechtbank voorlegt kan bestaan uit de overdracht van activa/passiva of de overdracht van aandelen. De wet bepaalt dat er geen instemming van de minister nodig is als er sprake is van een activa/passiva transactie en wel instemming is vereist als het gaat om een aandelentransactie. Het bod van de Amerikaanse herverzekeraar had betrekking op de overdracht van activa/passiva, het bod van Eli Global betrof een aandelentransactie.

Uit de door het ministerie van Financiën aan de Evaluatiecommissie beschikbaar gestelde documentatie en e-mailberichten blijkt dat het ministerie van Financiën van 1 oktober 2016 tot 27 februari 2017 door De Nederlandsche Bank acht keer op de hoogte werd gebracht van ontwikkelingen rond Conservatrix. De informatie die bij het ministerie terechtkwam kwam soms van derden. Zo sprak een van de beleidsmedewerkers van de directie Financiële Markten op 28 september 2016 in het kader van de consultatie over de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* met een adviseur van de aandeelhouder van Conservatrix, die de beleidsmedewerker wist te vertellen dat deze aandeelhouder 'een aantal partijen bereid had gevonden tot een koop [van Conservatrix]'.[61]

Zowel voor De Nederlandsche Bank als voor het ministerie van Financiën was het maken en aan de rechter ter goedkeuring voorleggen van een overdrachtsplan nieuw en dus onbekend terrein. Wat een overdrachtsplan zou inhouden voor de afstemming tussen het ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank was niet meteen in brede kring duidelijk. Een van de juristen van de divisie juridische zaken van De Nederlandsche Bank wees op 29 juni 2016 een aantal medewerkers van de juridische adviseur van De Nederlandsche Bank erop dat een overdrachtsplan geen overeenkomst [onderstrepingen door de jurist van de divisie juridische zaken] is:

> ‘bij een overdrachtsplan is er ook geen sprake is van een koop/verkoopovereenkomst tussen [De Nederlandsche Bank] en de overnemer; dat is eerder een overeenkomst tussen [De Nederlandsche Bank] en waarbij de overnemer zich akkoord verklaart om het in het plan genoemde over te nemen tegen de in het plan genoemde (prijs)bepaling en de overige in de overeenkomst genoemde condities.
>
> Het is ook eigenlijk geen “overdracht” – de activa/passiva/aandelen genoemd in het plan gaan over met goedkeuring van de rechtbank. [De Nederlandsche Bank] is dus ook geen “verkoper”. [De Nederlandsche Bank] draagt niet namens [Conservatrix] over – [De Nederlandsche Bank] heeft hier niet de rol van een bewindvoerder in de noodregeling of een faillissementscurator. [Conservatrix] is hier evenmin de “verkoper”. In de Wft is bewust de term “overnemer” gebruikt (en niet de term “koper”). Met de goedkeuring van de rechtbank verkrijgt de overnemer de activa/passiva/aandelen genoemd in het plan onder algemene titel – er is eigenlijk sprake van een overgang onder algemene titel.’

In haar e-mailbericht had de jurist van de divisiedirectie juridische zaken een overzicht van de relevante bepalingen van de Wft opgenomen. In dit verband is het volgende van belang, zo onderstreepte deze jurist:

> ‘Bij een aandelenoverdracht moet het verzoek tot goedkeuring worden gedaan in overeenstemming met de minister van Financiën (art. 3:159u, lid 2 Wft) – dit in verband met art. 3:159ab Wft: aan een aandelenoverdracht kunnen financiële consequenties voor de Staat verbonden zijn. De minister hoeft het overdrachtsplan als zodanig niet goed te keuren,’

Bij een overdracht van activa en/of passiva voorzag de Wft niet in betrokkenheid van de minister. Desgevraagd lichtte deze jurist dit op 6 juli 2016 toe met verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Wft:

> ‘In de toelichting bij art.3:159u, lid 2 Wft is vermeld: “[...] In de afweging om al dan niet een aandelenoverdracht in gang te zetten, dient daarom ook het algemeen belang van een zorgvuldige besteding van de publieke middelen [onderstrepingen door de jurist] te worden betrokken. Het ligt in de rede dat [De Nederlandsche Bank] en de minister deze afweging gezamenlijk maken, waarbij uiteraard het oordeel of het belang van een ordentelijke afwikkeling van de probleeminstelling een eventueel beroep op de publieke middelen rechtvaardigt, aan de minister is voorbehouden.’

Op 8 februari 2017 stuurde deze jurist andermaal een bericht. Er was binnen De Nederlandsche Bank inmiddels volop aandacht voor de rol van de minister bij het overdrachtsplan. Zij stuurde een korte *reminder* met de tot dan toe gevolgde e-mailwisseling aan een aantal collegae van de afdeling toezicht middelgrote verzekeraars, het Expertisecentrum Interventie en Handhaving, de divisie juridische zaken en de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank:

> ‘als een overdrachtsplan betrekking heeft op aandelen van de verzekeraar moet het verzoek ter goedkeuring aan de rechtbank worden gedaan “in overeenstemming met” de minister van Financiën (art. 3:159u, lid 2 Wft).’

Vanuit het Expertisecentrum Interventie en Handhaving, op dat moment de organisatie die binnen De Nederlandsche Bank de 'trekker' was van dit dossier en de regievoerder, volgde als reactie op 9 februari 2017 dat contact met het ministerie moest worden gezocht. Het advies van de jurist was om bij het verzoekschrift een korte brief van de minister te voegen, waarin de minister zou laten weten dat het verzoekschrift 'in overeenstemming met de minister' zou worden ingediend.

Op 27 februari 2017 spraken twee medewerkers van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over Conservatrix. Het betrof een gesprek 'vanuit werkvloer niveau', waarin met het ministerie van Financiën het nieuws van een nieuwe koper van de aandelen werd gedeeld.[62]

Reden voor de directeur Financiële Markten om Sijbrand op 2 maart 2017 een e-mailbericht te sturen. Zij herinnerde hem eraan dat 'een besluit over een dergelijke transactie "in overeenstemming met de minister van Financiën" moest worden genomen. De directeur Financiële Markten toonde zich uiteraard bereid

> 'om zo nodig snel te schakelen om een oordeel te kunnen vormen maar daarvoor (ten behoeve van de overeenstemming van de Minister) is het noodzakelijk om tijdig bepaalde (vertrouwelijke) documenten van jullie te ontvangen. Tot nu toe zijn er geen vertrouwelijke stukken met ons gedeeld.'

Zij liet weten voortaan 'goed en tijdig geïnformeerd [te willen] blijven.' Daarbij gaf ze Sijbrand in overweging al een aantal documenten 'in ieder geval [...] met ons te delen'. Het betrof het waarderingsrapport van de externe deskundige, de conceptversie van het verzoekschrift aandelenoverdracht, de *process letter* met Eli Global en 'stukken over afwijzing eerder bod' van Eli Global in 2015.

Sijbrand reageerde de volgende dag.[63] Er lag nog geen bod van Eli Global, zo liet hij weten. Weliswaar had De Nederlandsche Bank geconcludeerd dat er 'een serieuze kans [was] op een superieur bod ten opzichte van [de Amerikaanse herverzekeraar]', maar er waren nog haken en ogen. Zo 'kan ik je meegeven dat het sinds gisteren lijkt dat vanwege een juridische ontwikkeling [Eli Global] toch geen bod op de aandelen zal kunnen uitbrengen.'[64] Ook stond het nog niet vast of een eventueel bod van Eli Global voor De Nederlandsche Bank acceptabel was. Dat had te maken met de *private placements*. Met uitzondering van de *process letter* kon hij geen enkel document verstrekken.

Dit alles speelde zich af kort voordat Eli Global een *binding offer* zou doen (6 maart 2017), de president van De Nederlandsche Bank op 7 maart 2017 met minister ir. J.R.V.A. (Jeroen) Dijsselbloem zou spreken en op 8 maart 2017 een regulier overleg zou plaatsvinden tussen de directeur Financiële Markten en de voorzitter toezicht van De Nederlandsche Bank.

Op het bericht van Sijbrand aan de directeur Financiële Markten van 4 maart 2017 volgde op 7 maart 2017 een bericht van het hoofd van het Expertisecentrum Interventie en Handhaving aan de directeur Financiële Markten: Eli Global had op 5 maart 2017 een bod uitgebracht dat op 8 maart 2017 in de Toezichtraad zou worden

besproken. De in haar e-mailbericht genoemde documenten waren er nog niet in definitieve vorm en konden nog niet worden gedeeld met de directeur Financiële Markten. Wel stuurde het hoofd van het Exepertisecentrum Interventie en Handhaving de eerder genoemde brief van 7 december 2015 van De Nederlandsche Bank aan de Nederlandse advocaten van Eli Global met haar bezwaren tegen het bod van Eli Global en de brief van de Nederlandse advocaten van Eli Global aan de aandeelhouder van Conservatrix van 9 december 2015 met als boodschap dat toen werd afgezien van een *deal*.

Het paste in het beeld van een uiteindelijk goed en tijdig verlopen, maar aanvankelijk met haperingen op gang gekomen informatieuitwisseling.

# 5 Het overdrachtsplan van De Nederlandsche Bank (2017)

## 5.1 Een tweede poging van Eli Global

Vanaf 2014 kon Conservatrix niet meer op eigen benen staan. In 2015 liepen de onderhandelingen met Eli Global spaak. Tot ongenoegen van de toenmalige aandeelhouder en bestuurder van Conservatrix, Ewout Henny. Hij verwoordde dat als volgt in een brief aan De Nederlandsche Bank: 'wij waren dan ook geschokt toen u [Eli Global] eind december 2015 aangaf maar geen verklaring van geen bezwaar aan te vragen.'[1] De Nederlandsche Bank nam begin 2016 de regie in handen en zocht een nieuwe eigenaar voor Conservatrix.

Bij de toenmalige eigenaar van Conservatrix liet de gang van zaken een bittere smaak achter. In een interview in *De Telegraaf* in 2020 sprak Henny zich hierover als volgt uit:

> "We waren er zelf niet erg gelukkig mee, maar hadden in ieder geval een koper gevonden die bereid was voor onze aandelen te betalen", vertelt Ewout Henny over de voorgenomen verkoop, die onder druk van [De Nederlandsche Bank] tot stand kwam. "Lindberg wilde ruwweg 45 miljoen euro betalen: 35 miljoen euro ineens en de rest over tien jaar na de aankoop. Maar [De Nederlandsche Bank] dwarsboomde de overname omdat zij Eli Global en de rol van Lindberg te risicovol achtten."
>
> "De onderhandelingen met onze volgende overnamekandidaat RGA (een grote herverzekeraar, red) strandden, omdat [De Nederlandsche Bank] die per se in eigen hand wilde houden. Wij mochten ons er niet mee bemoeien. Maar bij [De Nederlandsche Bank] kunnen ze helemaal niet onderhandelen. Dus RGA haakte af. Direct daarna belde Greg Lindberg ons weer met de vraag of hij dan alsnog Conservatrix mocht overnemen. We hebben hem doorverwezen naar [De Nederlandsche Bank]. Vervolgens was de *deal* tussen [De Nederlandsche Bank] en Eli Global binnen een maand [beklonken]. Blijkbaar golden de bezwaren uit 2015 toen niet meer", sneert Henny."[2]

Wanneer het in het interview met *De Telegraaf* genoemde telefoongesprek van Lindberg met Conservatrix plaatsvond, is niet precies te achterhalen. Het tweede telefoongesprek, namens Eli Global met De Nederlandsche Bank, vond plaats in de ochtend van maandag 9 januari 2017, precies dertien maanden na het stuklopen van de eerste poging van Eli Global om de aandelen van Conservatrix over te nemen. Lindberg had een Nederlandse adviseur van Eli Global gebeld en gevraagd wat de stand van zaken was:

> '[De Nederlandse adviseur van Eli Global] antwoordde hem dat hij niets in de krant had gelezen en er dus vanuit ging dat het dossier nog steeds open stond. Lindberg heeft [de Nederlandse adviseur van Eli Global] toen gevraagd of hij contact kon opnemen met [De Nederlandsche Bank], omdat Lindberg bereid was zijn beleggingsbeleid aan te passen en dat hij ook het herverzekeren anders wilde doen.'[3]

De Nederlandse adviseur van Eli Global legde het met een medewerker van De Nederlandsche Bank besprokene in de loop van de middag van 9 januari 2017 vast in een e-mailbericht aan deze medewerker.[4]

De Nederlandse adviseur van Eli Global refereerde in zijn e-mailbericht aan de 'zorgen' van De Nederlandsche Bank over het eerdere in 2015 gedane aanbod waarin Eli Global ruimte had ingebouwd voor *private placements*, onderhandse bedrijfsleningen, tot veertig procent van het bedrijfskapitaal. In dat aanbod was ook sprake van een herverzekering van het grootste deel van de verplichtingen naar een nog op te richten Eli-entiteit in de Europese Unie (Malta), die voorlopig Conservatrix als enige klant zou hebben. Ten slotte was in dat aanbod voorzien in een grote invloed van Lindberg als aandeelhouder op de bedrijfsactiviteiten.

De Nederlandse adviseur van Eli Global kondigde aan dat Eli Global haar beleggingsbeleid en *governance* had aangepast. Het nieuwe beleid betekende een halvering van het deel in *private placements* te beleggen leningen, met dien verstande dat het geen beleggingen in leningen van bedrijven zou betreffen die gelieerd zouden zijn aan Eli Global, maar uitsluitend in *non-affiliated* bedrijven. Invloed van Lindberg als aandeelhouder, de *voting control*. zou in handen worden gelegd van zogeheten *third-party trustees*. Ten slotte overwoog Eli Global het te herverzekeren gedeelte van de portefeuille significant te reduceren tot de portefeuille ingegane lijfrente.

De Nederlandse adviseur van Eli Global wilde van De Nederlandsche Bank weten of dit alles 'een basis vormt voor [De Nederlandsche Bank] om met Eli Global in contact te willen treden inzake de overname Conservatrix.' De Nederlandsche Bank hield in eerste instantie de boot af. Op 12 januari 2017 kreeg de Nederlandse adviseur van Eli Global een boodschap met als strekking dat De Nederlandsche Bank niet over voldoende informatie beschikte om met Eli Global in contact te treden.

De Nederlandse adviseur van Eli Global wendde zich op 16 januari 2017 weer tot De Nederlandsche Bank. De Nederlandse adviseur van Eli Global leverde aanvullende informatie aan, met name over de verzekeringsgroep, de Global Bankers Insurance Group die zich had versterkt met personen met een langdurige ervaring in de verzekeringssector. De rol van Lindberg bij de operationele activiteiten zou daarmee een beperkte zijn.[5]

Na De Nederlandsche Bank herinnerd te hebben aan het aangepaste beleggingsbeleid wees de Nederlandse adviseur van Eli Global op de mogelijkheid om met de aandeelhouders van Conservatrix tot afspraken te komen en een bod uit te brengen op Conservatrix Leven.

De volgende dag, 17 januari 2017, liet de medewerker van De Nederlandsche Bank weten dat De Nederlandsche Bank open stond voor gesprekken met alle partijen, dus ook Eli Global.

In de bijeenkomst van de Toezichtraad op 19 januari 2017 kwam aan de orde dat bij de overdracht aan een Amerikaanse herverzekeraar[6] waarmee De Nederlandsche Bank al enige tijd in gesprek was, nog lastige horden moesten worden genomen: het instrument van het overdrachtsplan werd immers voor het eerst toegepast, er werd gesproken met 'een relatief onbekende Amerikaanse partij' en er konden – anders dan bij normale transacties – geen afspraken worden gemaakt over opschortende of ontbindende voorwaarden.[7] De Nederlandsche Bank had veel te stellen met de aandeelhouder die 'nog van alles probeert om de eigen belangen na te streven'.[8]

In de Stuurgroep, op dezelfde dag, maakte het voorzichtige optimisme plaats voor nieuwe zorgen. De Amerikaanse herverzekeraar vreesde voor een faillissement van Conservatrix en leek steeds minder bereid zich te verbinden aan de overdracht. Daarom moest zeker zijn dat als [De Nederlandsche Bank] tussentijds de noodregeling zou inzetten, het overdrachtsplan zou worden teruggetrokken.[9]

## 5.2 De Amerikaanse herverzekeraar weifelt

In de bijeenkomst van de Stuurgroep [Conservatrix] op 2 februari 2017 kwam het tijdschema uitgebreid aan de orde. Met de Amerikaanse herverzekeraar was afgesproken dat De Nederlandsche Bank het definitieve overdrachtsplan uiterlijk half februari (18 februari) zou goedkeuren. Daarna zou de Amerikaanse herverzekeraar een ondertekende en met De Nederlandsche Bank overeengekomen *Confirmation Letter* op 28 februari 2017 aanleveren met daarin de definitieve prijs.

Het hele tijdschema besloeg een periode van nog geen vier weken. Hoewel de Amerikaanse herverzekeraar 'altijd' had aangegeven aan deze vier weken genoeg te hebben, zou op verzoek van de Amerikaanse herverzekeraar deze periode zijn opgerekt naar zes weken. Nu het erop leek dat een alternatief zich aandiende, zou naar het alternatief serieus gekeken moeten worden.

De Stuurgroep besliste dat in de reactie op het e-mailbericht van 1 februari 2017 niet 'gedreigd' zou worden met eventuele andere gegadigden. Wel bleef de datum van 28 februari 2017 'een harde *deadline*'. Het gerechtshof Amsterdam had op 31 januari 2017 geoordeeld in een op 6 juni 2017 gepubliceerd arrest dat 'voorshands niet is komen vast te staan dat [De Nederlandsche Bank] in redelijkheid niet tot het oordeel heeft kunnen komen dat aanleiding bestaat om een overdrachtsplan voor te bereiden in de zin van art. 3: 159 Wft. De grieven falen.'[10] Daarmee was het onmiddellijke risico dat de Amerikaanse herverzekeraar zou afhaken na een voor de aandeelhouder gunstige uitspraak, afgewend.

## 5.3 Steun voor het aanbod van Eli Global

Er werd naar de Amerikaanse herverzekeraar toe weliswaar niet gedreigd met het alternatief van Eli Global, het nieuwe aanbod van Eli Global kon wel van meet af aan rekenen op veel steun binnen De Nederlandsche Bank.

**BOX 5.1**

*Verschillen tussen de biedingen van Eli Global in 2015 en in 2017 op basis van teksten van De Nederlandsche Bank en adviseurs van De Nederlandsche Bank*

| Kernpunten 2015 | Kernpunten 2017 |
|---|---|
| 1. 'Het voornemen om het beleggingsbeleid van [Conservatrix] zodanig te wijzigen dat sprake is van een grote omvang van *private placements* in ondernemingen waarvan de heer Lindberg enig aandeelhouder is. Het totaal van de *private placements* op de balans van [Conservatrix] zal volgens het bedrijfsplan 40 procent van de beleggingsportefeuille gaan bedragen. Dit laatste percentage groeit van 10 procent eind 2015, naar 25 procent in 2016, 35 procent in 2017 en 40 procent vanaf 2018. [De Nederlandsche Bank] betwijfelt ten zeerste of Eli zal kunnen onderbouwen dat 40 procent *private placements* een prudent niveau is bij de beoogde kapitaalspositie (Solvency II ratio van 150 procent).' Bron: De Nederlandsche Bank | 1. Het zou gaan om een aandelen-transactie zonder korting. Eli Global zou bereid zijn om 115 [miljoen euro] Tier 1 kapitaal bij te storten en daarmee uit te komen op een solvabiliteitsratio van 135 procent.<br><br>Daarnaast was Eli Global bereid om de *private placements* terug te brengen naar twintig procent waarvan maximaal de helft zou worden ondergebracht bij *affiliates*. Het asset managementbeleid zou worden overgelaten aan een *investment committee* waarvan de Nederlandse adviseur van Eli Global voorzitter zou worden en waarbij dan nog een verantwoordelijke van Eli Global en een onafhankelijke derde zouden worden betrokken. |
| 2. Het voornemen om het grootste deel van de verplichtingen van [Conservatrix] te herverzekeren bij [...], een herverzekeraar in Malta, waarvan de heer Lindberg directeur en enig (uiteindelijk) aandeelhouder is. [De herverzekeraar op Malta] belegt in zustermaatschappijen via *private placements*. Het beoogde contract met [een herverzekeraar op Malta] bevat bijzondere clausules, die [De Nederlandsche Bank] als risicovol voor [Conservatrix] beschouwt. | 2. Herverzekering bij Amerikaanse herverzekeraar, waarvan Lindberg eigenaar en enig aandeelhouder was. *Collateral* in Amerikaanse bank. |

3. De (potentiële) overheersende rol van de heer Lindberg in [Conservatrix], de zustermaatschappijen en de herverzekeraar, in combinatie met het ontbreken van adequate beheers- en controlemaatregelen om mogelijke belangenconflicten te voorkomen en te beheersen.'[11]

3. Lindbergs rol zou zich beperken tot op het niveau van de indirecte aandeelhouder.

Als het nieuwe bod superieur was, kon De Nederlandsche Bank er niet om heen. Wel vond de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 01 dat voor Eli Global dezelfde *deadline* (28 februari 2017) hoorde te gelden als voor de Amerikaanse herverzekeraar. Een standpunt dat in de Toezichtraad werd betwijfeld omdat tijd geen juridisch argument zou zijn om het negeren van een beter bod mee te beargumenteren.

Een van de eerste activiteiten van de op 26 januari 2016 ingestelde Stuurgroep [Conservatrix] was de keuze voor een externe juridisch adviseur en een adviseur op het gebied van M&A (Mergers & Acquisitions). Wat de belangrijkste juridisch adviseur betreft was de keuze gevallen op Allen & Overy. De andere adviseur was een *investment banker*. In de loop van de tijd zou ook van de diensten van andere adviseurs gebruik worden gemaakt.

Het bedrag van 115 miljoen euro (zie Box 5.1. onder kernpunten 2017) is terug te vinden in de *proposal letter* van Eli Global van 2 februari 2017 waarin over een *range* van 100 tot 115 miljoen euro wordt gesproken. In de documenten die de overdracht betreffen is uiteindelijk een bedrag opgenomen van bijna 103 miljoen euro.[12]

De gebeurtenissen rond het alternatief van Eli Global volgden elkaar in hoog tempo op. Op 3 februari 2017 vond de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 01 een e-mailbericht van Lindberg in zijn mailbox waarin hij liet weten dat hij zich verheugde op een ontmoeting met de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 01 en diens team, maar zelf helaas verhinderd was. Zijn eigen team keek uit naar de bijeenkomst bij De Nederlandsche Bank op 7 februari 2017.

Bij het e-mailbericht was een op 2 februari 2017 gedateerd 'improved proposal to acquire the shares of the Company' gevoegd. Veel van wat in het verbeterde voorstel was opgenomen was al via de Nederlandse adviseur van Eli Global en het overleg tussen de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank en de raadslieden van Lindberg en Eli Global bekend geworden. Nieuw – en inmiddels algemeen bekend – was dat de eerder aangekondigde herverzekering zou worden geplaatst bij CBL, statutair gevestigd in North Carolina, en bij SNIC, ook in North Carolina statutair gevestigd. Nieuw was eveneens dat het 'Investment Committee (IC)' zou worden geadviseerd door de Standard Advisory Services Ltd Malta (SASL), een van de bedrijven van Lindberg op Malta.[13] [14]

## 5.4 Complexe overdracht aan de Amerikaanse herverzekeraar

In de tussentijd had De Nederlandsche Bank niet alleen te maken met een weifelende Amerikaanse herverzekeraar, maar ook werd een vrij complexe weg bewandeld naar de overdracht door de Amerikaanse herverzekeraar. Daarvoor zou een overbruggingsinstelling moeten worden opgericht, de zogeheten entiteit. Daarnaast moest ook een stichting in het leven worden geroepen die de aandelen van de entiteit zou houden. In beide gevallen werd gekozen voor een compact bestuur, bestaande uit twee duo's.[15]

In de Toezichtraad van 2 februari 2017 werden vragen besproken die Sijbrand daarover aan de orde had gesteld. Deze vragen betroffen onder meer de verdeling van activa en passiva over de Nederlandse verzekeraar van de Amerikaanse herverzekeraar, de overbruggingsinstelling en Conservatrix. Verder wilde de Amerikaanse herverzekeraar geen activa overnemen die nauw verbonden waren met de familie van de aandeelhouders en waarvan de waardering betwist werd. Een heikel punt was de korting voor polishouders. Die zou aanvankelijk aanzienlijk zijn, maar zou – zo werd geschat - uiteindelijk op een percentage tussen tien en vijftien uitkomen.

## 5.5 Het gesprek tussen Eli Global en De Nederlandsche Bank op 7 februari 2017

Op 6 februari 2017 kwam de Stuurgroep [Conservatrix] bijeen. Dit keer om het gesprek met de door Lindberg naar Amsterdam gestuurde delegatie van Eli Global voor te bereiden. Van dat gesprek hing veel af. Het vertrouwen in de Amerikaanse herverzekeraar was beslist niet toegenomen.[16] Van de Amerikaanse herverzekeraar was al 'sinds tijden' niet meer vernomen. En de Amerikaanse herverzekeraar had niet gereageerd op het e-mailbericht waarin de datum van 28 februari 2017 als 'harde *deadline*' werd genoemd.[17]

De reacties op het alternatieve voorstel van Eli Global waren mild en verwachtingsvol. In de Stuurgroep werd gesproken over een keuze tussen een minder veilige haven tegenover heel veel korten en een *safe haven*. Een beeldspraak die later – enigszins aangepast – werd overgenomen door de voorzitter toezicht van De Nederlandsche Bank en tot op de dag van vandaag in het dossier van Conservatrix komt bovendrijven. In een interview ter gelegenheid van zijn afscheid als voorzitter toezicht in *Het Financieele Dagblad* op 29 juni 2018 wees Sijbrand erop dat Conservatrix een veilige haven zou zijn binnengeloodst.

In de Stuurgroep kwamen twee vragen aan de orde:

- Kan De Nederlandsche Bank zich over de afhankelijkheid van Greg Lindberg heen zetten?
- Kan De Nederlandsche Bank zich eroverheen zetten dat dit een minder sterke groep is maar het wel zou kunnen slagen?

Een aandelentransactie was een stuk simpeler dan de ingewikkelde constructie die voor de *deal* met de Amerikaanse herverzekeraar was bedacht. En de Stuurgroep

werd erop geattendeerd dat er na het gesprek op 7 februari 2017 tussen de delegaties van Eli Global en De Nederlandsche Bank mogelijkerwijs met de Amerikaanse herverzekeraar zou moeten worden gecommuniceerd over een andere route.

Aan het gesprek op 7 februari 2017 tussen de delegaties van Eli Global en De Nederlandsche Bank namen tien personen deel. Drie namens Eli Global.

Tegenover hen zaten zes medewerkers van De Nederlandsche Bank en de *investment banker* die De Nederlandsche Bank adviseerde. Uit het verslag valt af te leiden dat het hoofd van het Expertisecentrum Interventie en Handhaving de delegatie van De Nederlandsche Bank aanvoerde. Hij noemde in zijn inleiding het eerste contact met de Nederlandse adviseur van Eli Global en verwees naar een brief van 6 februari 2017 van De Nederlandsche Bank. In deze brief werd allereerst gevraagd om een verklaring te tekenen waarin vastgelegd werd dat met informatie van De Nederlandsche Bank vertrouwelijk zou worden omgegaan. Vervolgens werd uitgelegd in welke fasen de transactie tot stand zou komen. Het belangrijkste deel van de brief bestond uit 41 vragen. De eerste reeks vragen beoogden een verduidelijking van de plannen van Eli Global. De focus van de tweede reeks vragen lag op de herverzekering. In de brief stond niet vermeld hoe en wanneer deze vragen beantwoord moesten worden, maar in de bijeenkomst van 7 februari 2017 maakte De Nederlandsche Bank duidelijk dat de in de vragen genoemde onderwerpen in de *Confirmation Letter* zouden moeten worden 'geadresseerd'. De feitelijke antwoorden zouden uiterlijk 9 februari 2017 beantwoord worden.[18]

De vicepresident van Global Bankers Insurance Group, de verzekeringstak van Eli Global, reageerde tijdens de bijeenkomst op 7 februari 2017 namens de delegatie van Eli Global. Er was – zo meldde hij - sinds kort een nieuw team bij Eli Global, waar hij deel van uitmaakte. De focus bij Eli Global was verschoven naar 'een nieuwe belangstelling voor Europa', zo noteerde De Nederlandsche Bank in het verslag van het gesprek.[19] Halverwege februari zou een contract worden getekend voor de acquisitie van een verzekeraar elders in Europa.

**BOX 5.1**
*Acquisities van Eli Global, zoals samengesteld door de Evaluatiecommissie uit openbare bronnen*

In april 2017 werd bekend dat de Global Bankers Insurance Group NN Life Luxembourg had overgenomen. NN Life Luxembourg was onderdeel van de NN Group: 'according to George Luecke. Vice-Chairman and Co-Chief Executive Officer of Global Bankers, the deal is part of their strategic expansion in Europe and follows on the acquisition of in-force life and annuity insurance providers from Natixis Assurances in France.'

Eerder, op 20 februari 2017, was er de aankondiging van de aankoop van Pavonia Holdings in Michigan en New York. Hiermee was een bedrag van 120 miljoen dollar gemoeid: 'signing this transaction is yet another significant milestone in the execution of our strategy', says George Luecke, vice-chairman and co-chief

executive officer of Global Bankers. 'Pavonia's long duration liabilities, particularly structured settlements, fit well with our investment capabilities, and its talented staff and efficient platform will enhance our operational capacity. Underscoring our commitment to the life and annuity sector, this deal when closed will mark our sixth and largest insurance company acquisition since 2014.'

Begin 2018, op 22 februari, maakte Eli Global bekend dat Finanzen in Berlijn was overgenomen: 'the leading European online marketplace for retail customer leads in the finance and insurance sectors. The company connects lead generators such as online price comparison sites with lead buyers such as independent financial advisors and insurance agents. The company also acts as an online broker for certain insurance products.'

Gaande het gesprek bleken er talloze contacten te zijn geweest tussen de Nederlandse adviseur van Eli Global en een van de adviseurs van de toenmalige aandeelhouder, zodat Eli Global goed op de hoogte moet zijn geweest van de financiële situatie bij Conservatrix. Voor een *due diligence* onderzoek had Eli Global de hulp van een Nederlands advocatenkantoor en van een externe deskundige, die eerder al opdrachten voor De Nederlandsche Bank bij Conservatrix en voor Conservatrix zelf had uitgevoerd, ingeroepen.

In het verslag van de bijeenkomst is ook een eerste appreciatie van de plannen en intenties van Eli Global opgenomen. Bij De Nederlandsche Bank, zo blijkt uit deze appreciatie, leefden met name zorgen over de *collateral*, een onderpand voor het bij CBL te herverzekeren bedrag. Een onderpand dat bij een bank in de Verenigde Staten zou worden geplaatst. Dat Eli Global wilde investeren in *non-affiliated* ondernemingen nam niet alle zorgen over de *private placements* weg: waren de *non-affiliates* wel degelijk *non-affiliated*? De bedrijfsvoering van Conservatrix moest eerst op orde zijn, voordat met name *private placements*, en dan binnen strikte grenzen, gedaan konden worden. De Nederlandsche Bank stelde vast dat de beoogde directie en de beoogde commissarissen moesten worden getoetst. Het was van belang dat zij opgewassen waren tegen Lindberg.

## 5.6 Een deal met Eli Global

Een dag later, 8 februari 2017, besprak de Toezichtraad de terugkeer van Eli Global in de onderhandelingen over een overdracht. Er was sprake van 'een dilemma'. De Amerikaanse herverzekeraar was een professionele partij met bewezen operationele capaciteiten. Maar ook een partij die had aangekondigd de polishouders 'fors' te korten.[20] Het bod van Eli Global was 'superieur' met als nadeel dat zij kleiner en onbekender was dan de Amerikaanse herverzekeraar. Eerdere bezwaren in de richting van Eli Global waren inmiddels afgezwakt omdat Eli Global haar rendementseisen had verlaagd en haar strategie had verlegd naar het krijgen van een voet aan de grond in Europa. Daarnaast had het overnemen van de aandelen een extra voordeel: er hoefde dan geen overbruggingsinstelling te worden opgericht.

In de Toezichtraad van 16 februari 2017 bleek dat de Amerikaanse herverzekeraar treuzelde met het aanleveren van stukken ('wachten ook sommige stukken [...] nog op finalisering'). Bovendien was de finale prijs die de Amerikaanse herverzekeraar zou willen betalen nog niet bekend. Gebaseerd op de cijfers over 2015 tot begin 2017 zou de prijs onder de liquidatiewaarde kunnen komen te liggen.[21] Vanaf dat moment kwamen de onderhandelingen met Eli Global in een stroomversnelling.

Inmiddels had Sijbrand groen licht gegeven voor *private placements*, een belangrijk onderdeel van het wensenpakket van Eli Global. Niet meer dan twintig procent, waarvan de helft in *non-affiliates*. Het was een geclausuleerde toezegging van Sijbrand: 'op voorwaarde dat, en pas nadat, de risicobeheersing daarvoor adequaat is ingericht'.[22] Negentig dagen na de aandelenoverdracht zou De Nederlandsche Bank met een onderzoek naar het risicobeleid en -management starten om na te gaan of Conservatrix aan deze voorwaarde voldeed. Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.

Langzaam maar zeker kwamen de onderhandelingen met de Amerikaanse herverzekeraar aan de ene kant en met Eli Global aan de andere kant in een eindspel terecht. De Amerikaanse herverzekeraar had, zo constateerde de Toezichtraad op 2 maart 2017, haar definitieve prijs genoemd 'met nog steeds als implicatie dat stevig gekort zal moeten worden'.[23] Met de korting was een bedrag gemoeid dat van dezelfde orde van grootte was als de kapitaalstorting van Eli Global.

Inmiddels was een beoordelingskader ontwikkeld waarmee het bod van de Amerikaanse herverzekeraar en het bod van Eli Global konden worden vergeleken en beoordeeld. De beoordeling vond plaats aan de hand van 58 criteria. De criteria waren onderverdeeld in elf categorieën: de belangrijkste eerst, de minst belangrijke aan het einde. Voor elk criterium werden punten toegekend: een heel punt, nul of een half punt. De punten telden per categorie op en werden in een percentage weergegeven.

De eerste categorie criteria betrof de positie van de polishouders. De volgende categorie criteria was de rechterlijke toetsing. In beide categorieën was de score van Eli Global veruit superieur. De derde categorie criteria ging om de toezichtsvereisten na een eventuele transactie. In deze categorie en bij het herstellen van een beheerste bedrijfsvoering scoorde de Amerikaanse herverzekeraar beter dan Eli Global die anderhalf jaar nodig dacht te hebben om aan de wensen van De Nederlandsche Bank op dat gebied te voldoen. Maar Eli Global verloor geen punten bij de voorgestelde opzet van *private placements* en de overdracht van het grootste deel van de hypotheekportefeuille aan een derde partij. Wat de vijfde categorie betreft, de (complexiteit van de) transactie, scoorde Eli Global hoog.

Bij de zesde categorie ging het om de initiële kapitaalstorting. Volgens het beoordelingskader betrof het een 'kapitaalstorting van 103 miljoen euro'[24] door Eli Global.

Doorslaggevend bij de score in de categorie van 'de koper' was een inschatting van de risico's die opvallend genoeg dicht in de buurt kwamen van wat zich in latere

jaren zou voordoen: vragen over de kredietwaardigheid van Eli Global, de dominante positie van de aandeelhouder en de nog niet uitgewerkte structuur na de overdracht.

Op 8 maart 2017 bleek in de Toezichtraad dat de onderhandelingen met Eli Global zich 'in de ontknopingsfase' bevonden. Het bod van Eli Global gold als superieur aan dat van de Amerikaanse herverzekeraar.[25] Alle seinen stonden op groen. De toezichthouders op Malta en in North Carolina waren inmiddels geraadpleegd. Dat was geen sta in de weg.

De uitslag van de invulling van het beoordelingskader was duidelijk. Sijbrand complimenteerde het projectteam met het zorgvuldig en goed doorlopen proces. Anderen sloten zich daarbij aan en spraken over uitstekend werk. Dat de aandeelhouders slechts één euro voor hun aandelenpakket zouden ontvangen, weet Sijbrand aan de negatieve ontwikkeling van de solvabiliteit. Dezelfde middag zou nog worden gesproken met het ministerie van Financiën. De boodschap van De Nederlandsche Bank was duidelijk: 'op hoofdlijnen komt het neer op: het bod van [Eli Global] is beter dan dat van [de Amerikaanse herverzekeraar]. En dat laatste is maar net iets beter dan de noodregeling.' Aan het ministerie zou ook duidelijk worden gemaakt dat het toezicht op Conservatrix na de aandelenoverdracht 'intensief zal zijn waarbij moet worden toegezien op naleving van de vooraf gemaakte afspraken'. De Toezichtraad besloot unaniem het overdrachtsplan met Eli Global te finaliseren via een aandelentransactie.

De Evaluatiecommissie heeft zich over het beoordelingskader, en meer in het bijzonder over de 'kapitaalstorting', afgevraagd of op 7 maart 2017 in de Stuurgroep bekend was hoe de 'kapitaalstorting' van 103 miljoen euro was ingevuld. Eerder, op 2 februari 2017, was in de Toezichtraad gesproken over 'Tier 1'-kapitaal. Op 22 oktober 2021 heeft de Evaluatiecommissie de vraag naar de 'kapitaalstorting' aan De Nederlandsche Bank voorgelegd. De reactie luidt als volgt:

> 'In het beoordelingskader dat op 7 maart 2017 in de stuurgroep [Conservatrix] is besproken, wordt kapitaalstorting als criterium genoemd om de SCR ratio op 135 procent te krijgen, waarbij is aangegeven dat de benodigde omvang op 5 maart werd geschat op 103 miljoen euro.
>
> In de beoordeling van het criterium is "kapitaalstorting" bewust tussen aanhalingstekens geplaatst omdat bekend werd dat de daadwerkelijke kapitaalstorting af zou wijken vanwege de af te sluiten herverzekering. De exacte omvang was echter op dat moment nog onduidelijk. Deze toelichting staat vermeld in de beoordeling [...].
>
> Op 7 maart 2017 werd het positieve effect van de voorgestelde herverzekeringsconstructie op het eigen vermogen getaxeerd op circa 67 miljoen euro, waarbij maximaal 150 miljoen euro aan verzekeringsverplichtingen werd herverzekerd. De berekende toevoeging aan het eigen vermogen bestond uit het verschil tussen de te betalen premie en de herverzekerde verplichtingen (50 miljoen euro) en een vrijval van de risicomarge (17 miljoen euro). Bij de overdracht in mei 2017 heeft de herverzekeringsovereenkomst met CBL uiteindelijk bijgedragen aan een toename van het Solvency II eigen vermogen

met 61 miljoen euro, opgebouwd uit het verschil tussen de betaalde herverzekeringspremie en de herverzekerde verplichtingen en een vrijval van de risicomarge van 11 miljoen euro.
Omdat op 7 maart 2017 de details van de herverzekeringsovereenkomst tussen Conservatrix en CBL, en de uitwerking daarvan op de solvabiliteit, nog niet duidelijk waren is in de informatievoorziening aan de Toezichtraad aangegeven wat de omvang van de maximale kapitaalstorting zou zijn (circa 103 miljoen euro) met de kanttekening dat het definitieve bedrag afhankelijk zou zijn van de omvang van de effecten van de herverzekeringsovereenkomst op het eigen vermogen en de aan te houden SCR. Bij de overdracht aan Trier Holding is het Solvency II eigen vermogen met in totaal ruim 79 miljoen euro versterkt, bestaande uit de kapitaalstorting van ruim 18 miljoen euro en de effecten van de gesloten herverzekeringsovereenkomst met CBL. Door de kapitaalversterking en de verlaging van de SCR herstelde de SCR ratio tot ruim boven de 135 procent.'[26]

Het gaat dus om een kapitaalstorting van maximaal 103 miljoen euro minus een berekening van de effecten van de herverzekeringsovereenkomst op het eigen vermogen en de aan te houden SCR. De Evaluatiecommissie tekent hierbij aan dat door de gebruikte terminologie ('kapitaalstorting') makkelijk sprake kan zijn van spraakverwarring over het exacte bedrag.

Op 22 maart 2017 legde De Nederlandsche Bank het verzoek aan de rechtbank Amsterdam voor om het overdrachtsplan goed te keuren. De Nederlandsche Bank stelde zich in het verzoekschrift op het standpunt dat de voorbereiding van het overdrachtsplan aan de destijds geldende eisen van de Wft voldeed en proportioneel was, zoals de *Algemene wet bestuursrecht* dat voorschrijft. Alternatieven voor een overdracht waren er niet meer. De uitspraak volgde op 15 mei 2017. Het overdrachtsplan werd goedgekeurd.

Op 17 mei 2017 besloot de Toezichtraad om alle betrokkenen binnen De Nederlandsche Bank hun 'leerervaringen' te laten opschrijven, zoals het gebrek aan capaciteit. Zelfs bij de extra capaciteit bij de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank bleek een grens te zitten. Mocht zich in de toekomst een grotere casus voordoen, dan zou alvast nagedacht kunnen worden over de benodigde bemensing. De gedachtevorming daarover werd neergelegd in de zogeheten Oogstnota. De Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie nadrukkelijk op het belang en de inhoud van deze nota gewezen.[27]

*De Oogstnota*

Aan de hand van gesprekken met het kernteam dat zich met Conservatrix had beziggehouden, de betrokken afdelingshoofden, divisiedirecteuren en communicatie werden de in dit dossier opgedane ervaringen 'geoogst' en op 15 januari 2018 vastgelegd in de 'oogstnota'. Naast de interne spelers had de afdeling Risicomanagement en Strategie ook de externe adviseurs en ambtenaren van het ministerie van Financiën geïnterviewd. De Oogstnota mocht officieel geen evaluatie heten, maar biedt een inkijk in 'een intensief proces waarin ontwikkelingen elkaar in hoog

tempo opvolgden en [De Nederlandsche Bank] heeft moeten pionieren met resolutie in de praktijk.' De Oogstnota heeft betrekking op de periode van januari 2016 tot en met de overdracht van de aandelen op 15 mei 2017.

De nota trekt lessen voor toekomstige resolutietrajecten:

- Strakke executie van de resolutiestrategie/overdracht
  - Onder deze les werd allereerst ingegaan op de onmogelijkheid voor De Nederlandsche Bank om zeker bij kleinere instellingen volledig zicht te hebben op de instelling. Voor de kleinere instellingen werd daarom aangeraden voortaan een eigen (*vendor) due diligence* uit te voeren, met hulp van externe deskundigheid. Voor de grotere verzekeraars zouden afwikkelingsplannen moeten worden voorbereid.
  - Bij een gedwongen overdracht zou De Nederlandsche Bank door een *investment bank* een brede marktverkenning kunnen laten uitvoeren en geschikte gegadigden uitnodigen voor een *controlled auction.*
  - Voor toekomstige resolutietrajecten moest De Nederlandsche Bank voldoende M&A ervaring in huis hebben. De Nederlandsche Bank zou zich in dit soort trajecten altijd laten ondersteunen, maar het was van belang dat De Nederlandsche Bank dit zelf zou aansturen en zelf ook de deskundigheid zou hebben om de belangen van polishouders voorop te laten staan.
  - In dit soort trajecten moest worden gezorgd voor een duidelijke *process letter* en heldere randvoorwaarden voor een transactie die op het niveau van de Toezichtraad en/of de directie worden vastgelegd.
  - Ook moest gezorgd worden voor een robuust beoordelingskader waarin biedingen kunnen worden afgewogen.
  - Aangeraden werd om voorzichtig om te gaan met toezeggingen voor onderhandelingen in exclusiviteit.
  - Dezelfde voorzichtigheid moest worden toegepast bij de inzet van een overbruggingsinstelling.
  - Zonder het woord korting te noemen werd ook aangeraden te zorgen voor een strakke aanpak bij de aanpassing van polisvoorwaarden.
- Actieve regie over de verzekeraar in resolutie
  - De Nederlandsche Bank moest kunnen vertrouwen op de medewerking van het bestuur en de medewerkers van de instelling.
  - Om grip te krijgen op een verzekeraar in resolutie, werd aangeraden een (stille) curator in te zetten.
  - Organen en medewerkers die zich verzetten in trajecten van een gedwongen overdracht zouden buiten spel moeten worden gezet als zij in strijd handelen met de medewerkingsplicht.
- Procesmanagement
  - Het werd van belang gevonden om de rol van prudentiële toezichthouder te scheiden van de resolutiebevoegdheid van De Nederlandsche Bank. Concrete uitwerking kreeg dat nog niet in de Oogstnota.
  - Wel werd aanbevolen om in de resolutiestrategie rekening te houden met flexibiliteit en alternatieve resolutiestrategieën achter de hand te hebben om de koers te herijken bij onverwachte wendingen.
  - Een bewuste aanpak voor het bepalen van de *timing* van intrekking van de

vergunning en de beperking van de beschikkingsbevoegdheid was nodig.
  - Ook een tijdige onderbouwing van de vaststelling van een gevaarlijke ontwikkeling en zorgvuldige dossiervorming hoorde tot de *lessons learned*.
- Communicatie
  - In resolutietrajecten zouden draaiboeken moeten worden gebruikt en een feitenrelaas worden bijgehouden.
- Projectorganisatie
  - Al in een vroeg stadium zou moeten worden nagedacht over de inzet van externe adviseurs.
  - Dat zou ook moeten gelden voor de inzet van andere *stakeholders*, zoals de Autoriteit Financiële Markten, de Autoriteit Consument en Markt, de Belastingdienst, het ministerie van Financiën.
  - In een vroeg stadium zou een strakke multidisciplinaire projectorganisatie moeten worden ingericht.

De Oogstnota werd ook voorgelegd aan de Toezichtcommissie van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank.

## 5.7 De betrouwbaarheidstoets van Lindberg

In de Toezichtraad van 8 maart 2017 kwam de betrouwbaarheid van Lindberg aan de orde: 'tevens hebben de toezichthouders uit Malta – recent – en North Carolina – in 2015 – zeer positieve recensies over [Eli Global] afgegeven.'

### BOX 5.2 CHRONOLOGISCH OVERZICHT BETROUWBAARHEIDSTOETSING

**Juli/augustus 2015**
De Nederlandsche Bank voert een betrouwbaarheidstoetsing van Lindberg uit vanwege de voorgenomen verkoop van aandelen in Conservatrix aan Lindberg via Eli Global. De Nederlandsche Bank ontvangt een door Lindberg ingevuld 'Integrity Screening Form' (formulier Betrouwbaarheidstoetsing). Tevens ontvangt De Nederlandsche Bank schriftelijke informatie over Lindberg en zijn ondernemingen van de toezichtouders in North Carolina (NCDOI) en Malta (MFSA). Het oordeel omtrent de betrouwbaarheidstoetsing wordt niet gefinaliseerd omdat het verkoopproces wordt afgebroken. De Nederlandsche Bank heeft tot dan geen signalen ontvangen die aanleiding geven te twijfelen aan de betrouwbaarheid van Lindberg.

**9 februari 2017**
De afdeling Informatiediensten van De Nederlandsche Bank voert een onderzoek uit in openbare bronnen naar Lindberg en Eli Global over de periode van 2015 tot 9 februari 2017 en concludeert geen compromitterende informatie over Lindberg te hebben gevonden. De resultaten van dat onderzoek worden gedeeld met het Expertisecentrum Toetsingen.

22 februari 2017
Lindberg ontvangt van De Nederlandsche Bank wederom het verzoek om een 'Integrity Screening Form'. Hem wordt gevraagd om nadere informatie over verschillende 'criminal cases' en drie 'civil court cases' in New York, Tennessee en North Carolina. Bij de 'criminal cases' gaat het overigens om verkeersovertredingen. Lindberg wordt tevens verzocht De Nederlandsche Bank te informeren over eventuele overige rechtszaken tegen Lindberg en/of zijn ondernemingen.

26 februari 2017
Lindberg stuurt De Nederlandsche Bank het ingevulde formulier Betrouwbaarheids-toetsing met daarbij een overzicht van 33 civiele rechtszaken sinds 2015 waarin Lindberg en/of ondernemingen van Eli Global als verweerder betrokken is (geweest) en van 20 civiele rechtszaken waarbij Lindberg en/of ondernemingen van Eli Global als eisende partij betrokken is geweest. Lindberg licht de verkeersovertredingen toe.

1 maart 2017
Het eerste beeld dat uit de informatie over de civiele zaken opkomt bij de verantwoordelijke toetsers is dat het bij Lindberg gaat om 'een persoon die regelmatig beschuldigd wordt van het volgende: contractbreuk, oneerlijk en misleidend handelen, van het opzettelijk achterhouden van informatie, schending van vertrouwen, samenzwering, etc.'
De Nederlandsche Bank benoemt daarbij dat het voor de Nederlandse praktijk niet eenvoudig is om in te schatten hoe gebruikelijk het is om in het reguliere zakenverkeer bij een dergelijk conglomeraat van ondernemingen een groot aantal civiele claims met dergelijke beschuldigingen te hebben lopen. Daarom besluit De Nederlandsche Bank een aanvullende juridische opinie bij een advocaat op te vragen en Lindberg in een toetsingsgesprek te bevragen over deze zaken.

1 maart 2017
De Nederlandsche Bank verzoekt het NCDOI en de MFSA om op korte termijn vragen van De Nederlandsche Bank te bespreken over Lindberg en zijn gereguleerde entiteiten.

1 maart 2017
De Nederlandsche Bank vraagt in de middag een van haar externe juridische adviseurs om de rechtszaken en de rol van Lindberg vanuit Amerikaans perspectief te kwalificeren en aan te geven of deze aanleiding kunnen zijn voor twijfel aan de betrouwbaarheid van Lindberg en of deze rechtszaken gebruikelijk zijn in het licht van de zakelijke activiteiten van Lindberg. De Nederlandsche Bank vraagt of het mogelijk is om de opinie vóór 2 maart om 17 uur (Nederlandse tijd) te ontvangen zodat de opinie kan worden gebruikt voor het dan met Lindberg te voeren gesprek. De onderliggende stukken worden om 17.20 uur door De Nederlandsche Bank naar haar externe juridische adviseur gemaild.

1 maart 2017
De externe juridische adviseur schakelt een collega van het New Yorkse kantoor in.[28]

**1 maart 2017**
De Amerikaanse collega benadert een partner van het New Yorkse kantoor van de externe juridische adviseur. Dat gebeurt om 19.14 uur (Nederlandse tijd).

**1 maart 2017**
Om 19.51 uur (Nederlandse tijd) laat de partner per e-mail weten dat het hier om 'ordinary course of business for someone involved in a portofolio company' gaat en dat 'none of the actions where Lindberg is a defendant appear to involve allegations of fraud or intentional wrongdoing'.

**1 maart 2017**
Om 19.58 uur laat de externe adviseur in Amsterdam per e-mail aan De Nederlandsche Bank weten dat het bericht van de Amerikaanse partner 'een buitengewoon geruststellende reactie' is.

**2 maart 2017**
De Nederlandsche Bank stelt haar externe adviseur om 10.52 uur per e-mail negen aanvullende vragen. Zo wordt gevraagd of het gebruikelijk is in aanklachten 'heavy words' te gebruiken, zoals 'unjust enrichment, fraud, fraudulent concealment, unfair and deceptive trade practices.'

**2 maart 2017**
(Telefonisch) gesprek met de toezichthouder in Malta: in 2015 onderzoeken naar de Maltese herverzekeraar van Lindberg, 'daaruit zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen'. Volgens de toezichthouder zijn sinds het vorige informatieverzoek in 2015 geen negatieve zaken naar boven gekomen met betrekking tot Lindberg.

**2 maart 2017**
Telefonisch contact met de New Yorkse partner om 17 uur[29] waarin hij ingaat op de aanvullende vragen van De Nederlandsche Bank. Hij stelt dat de genoemde rechtszaken 'not unusual' zijn en 'none of these cases strike me as serious'. Het hoort bij de 'ordinary business'.[30]

**2 maart 2017 (17 uur)**
Toetsingsgesprek (videoconferentie) met Lindberg in het kader van de betrouwbaarheidstoetsing en de door hem gemelde zaken. Op verzoek van De Nederlandsche Bank stuurt Lindberg op 6 en 7 maart 2017 aanvullende informatie (*credit report* en omvang kosten van *settlements*).

**3 maart 2017**
In reactie op het verzoek van De Nederlandsche Bank van 1 maart 2017 laat het NCDOI weten dat een geheimhoudingsovereenkomst nodig is voordat zij vertrouwelijke informatie met De Nederlandsche Bank kan delen. Uit de contacten hierna blijkt dat het traject om te komen tot zo'n overeenkomst volgens het NCDOI vier tot zes weken gaat duren.

3 maart 2017
Oordeel over de betrouwbaarheid van Lindberg wordt door het toetsingsteam op schrift gesteld (kenmerk 2017/116866)

8 maart 2017
De Toezichtraad stelt vast dat de toezichthouders in Malta – recent – en North Carolina – in 2015 – zeer positieve recensies over Eli Global hebben gegeven. In de voorbereidende documentatie voor de Toezichtraad is opgenomen dat een recente *update* van het NCDOI nog niet in het bezit is van De Nederlandsche Bank omdat een geheimhoudingsovereenkomst vier tot zes weken in beslag gaat nemen.

9 maart 2017
Het NCDOI laat weten mondeling informatie te kunnen delen en bericht hiervoor op 13 maart 2017 beschikbaar te zijn.

13 maart 2017
De Nederlandsche Bank spreekt vertegenwoordigers van het NCDOI. Het gesprek wordt gevoerd met een van de *Senior Deputy Commissioners* en een van haar collega's, de voor Eli Global verantwoordelijke toezichthouders. Deze twee toezichthouders geven aan, dat er geen specifieke zorgen zijn met betrekking tot Lindberg. Volgens de aantekeningen gemaakt naar aanleiding van dit gesprek zouden er 'op dit moment [...] ook geen trajecten vanuit de toezichthouder [lopen] tegen de heer Lindberg'. Op grond van deze informatie ziet De Nederlandsche Bank geen noodzaak om haar eerder opgestelde oordeel over de betrouwbaarheid van Lindberg bij te stellen.

Op 22 februari 2017 stuurde een medewerker van De Nederlandsche Bank aan Lindberg een *Integrity Screening Form* met het verzoek dat formulier in te vullen en te ondertekenen.[31] Tevens werd Lindberg gevraagd tekst en uitleg te geven over een aantal zaken die De Nederlandsche Bank in een eerder onderzoek van Atair Company in opdracht van Conservatrix was tegengekomen. In de eerste plaats betrof het verkeersovertredingen waarvan de meeste in North Carolina tussen 1993 en 2012. Verder drie 'civil court cases': een in New York, een tweede in Tennessee en de derde in North Carolina. Deze drie rechtszaken en de verkeersovertredingen corresponderen met de opsomming van drie 'civil court cases' en 'traffic infraction cases' die Atair Company in november 2015 had geprobeerd te onderzoeken (zie hoofdstuk 4, para 4.3.).

Lindberg bedankte de medewerker van De Nederlandsche Bank de volgende dag.'[32] De verkeersovertredingen betroffen voor een groot deel snelheidsovertredingen. Hij zegde toe spoedig de informatie over de drie en eventuele andere rechtszaken toe te sturen. Dat gebeurde op 26 februari 2017. In het overzicht dat Lindberg naar De Nederlandsche Bank toezond stonden niet drie maar 53 rechtszaken waarin hij en/of aan hem gelieerde ondernemingen betrokken waren. Volgens De Nederlandsche Bank kwam uit de dossiers een beeld naar voren van 'een persoon die regelmatig beschuldigd wordt van het volgende: contractbreuk, oneerlijk en misleidend

handelen, van het opzettelijk achterhouden van informatie, schending van vertrouwen, samenzwering etc.'[33]

Omdat De Nederlandsche Bank het moeilijk vond om in te schatten 'hoe gebruikelijk het is [in de Verenigde Staten] om in het reguliere zakenverkeer een groot aantal claims te hebben lopen', werd met spoed, op 1 maart 2017 om 17.20 uur (Nederlandse tijd) de hulp van een van haar externe juridische adviseurs ingeroepen.

Omdat haast was geboden – De Nederlandsche Bank zou Lindberg de volgende dag telefonisch interviewen –, opperde haar externe juridische adviseur het idee om de uitkomsten telefonisch te bespreken.[34] De Amerikaanse collega schakelde op zijn beurt zijn collega, partner bij het New Yorkse kantoor van de externe adviseur, in.

Die kon nog dezelfde dag, 1 maart 2017, (het bericht van de externe juridische adviseur is van 19.58 uur Nederlandse tijd) laten weten dat voor een ondernemer met een dergelijke portfolio en met veel koop- en verkooptransacties de beschuldigingen een normale gang van zaken zouden zijn.

De desbetreffende medewerker van De Nederlandsche Bank bleef ondanks deze als geruststellend bedoelde reactie uit New York vasthoudend. De desbetreffende medewerker stelde nieuwe vragen op 2 maart 2017 om 10.52 uur. Eén vraag uit de lijst nieuwe vragen van de desbetreffende medewerker van De Nederlandsche Bank springt eruit:

> 'In some of these cases, heavy words are often used, like unjust enrichment, fraud, fraudulent concealment, unfair and deceptive trade practices etc. Is this common practice to use these words in a subpoena [...]?'[35]

In een reactie ging de New Yorkse partner van de externe adviseur niet in op die vraag en in een telefonisch gesprek werd herhaald dat er niet veel bijzonders aan de hand was. Dat er in de Amerikaanse rechtszalen al snel geschermd werd met beschuldigingen van fraude, contractbreuk, was – zo werd gemeld - gebruikelijk om op die manier de eigen onderhandelingspositie met het oog op een schikking te versterken.

Ook op 2 maart 2017 vond een gesprek plaats met de Maltese toezichthouder, de Malta Financial Services Authority. Van dat gesprek bestaat een door De Nederlandsche Bank gemaakt Nederlandstalig verslag: in 2015 waren onderzoeken gedaan naar een Maltese herverzekeraar met als enig aandeelhouder Lindberg. 'daaruit zijn geen bijzonderheden naar voren gekomen'.[36] Daarmee nam De Nederlandsche Bank genoegen.

Aan het eind van de middag volgde een *videoconference* van onder anderen het hoofd van het Expertisecentrum Interventie en Handhaving en de desbetreffende medewerker van De Nederlandsche Bank met Lindberg. In dat gesprek wist Lindberg de na de reacties uit New York overgebleven zorgen bij de medewerkers van De Nederlandsche Bank weg te nemen. De rechtszaken waarin hij verwikkeld was, waren 'kleine zaken die vanuit financieel of reputatie oogpunt niet relevant zijn'. Hij was

nog nooit in een rechtszaak betrokken met een van zijn kredietverstrekkers of een van de toezichthouders'. Dat werd naar de mening van de medewerkers van De Nederlandsche Bank bevestigd door een *credit report* dat hij op verzoek van De Nederlandsche Bank had verstrekt en aan de referenties van de toezichthouders in Malta en North Carolina.

Na het telefoongesprek met Lindberg stelde De Nederlandsche Bank een oordeel op schrift over de betrouwbaarheid van Lindberg.[37] Hierin werd allereerst erop gewezen dat de in 2015 begonnen betrouwbaarheidstoets destijds werd stopgezet en dat toen geen oordeel was uitgesproken. Bij het heropende betrouwbaarheidsonderzoek ging het met name om de door De Nederlandsche Bank gevraagde lijst van 53 civiele rechtszaken waarbij Lindberg betrokken was:

> 'vanuit Nederlands perspectief is het niet eenvoudig om de aard, ernst en omvang van deze rechtszaken alsmede de rol (houding, verwijtbaarheid) en daarmee de implicaties voor de betrouwbaarheid van Lindberg te duiden.'

Eli Global was verwikkeld in rechtszaken waarbij jaarlijks gemiddeld voor 300.000 dollar werd geschikt. Naar de mening van De Nederlandsche Bank geen aanleiding tot zorg, in het oordeel, dat als volgt werd afgesloten:

> 'Het door Lindberg geschetste beeld van de aard en omvang van de rechtszaken, de verklaringen ten aanzien van het Amerikaanse systeem van "litigation" en de praktijk van het schikken van zaken zijn in de ogen van [het Expertisecentrum Toetsingen] aannemelijk en sluiten bovendien aan bij de opinie van [de New Yorkse partner]. De houding van Lindberg is open, zakelijk en coöperatief. Lindberg geeft blijk van inzicht in het feit dat het rechtssysteem buiten Amerika anders werkt. Hij maakt een oprechte indruk als hij stelt een goede verstandhouding met de toezichthouder na te streven.'

In het oordeel dat al op 3 maart 2017 werd geformuleerd, werd gesproken over het contact van De Nederlandsche Bank met de toezichthouder in North Carolina, het NCDOI in 2015.[38] Drie medewerkers van De Nederlandsche Bank spraken, tien dagen later, op 13 maart 2017 met het NCDOI. Aan dat gesprek was een e-mailwisseling voorafgegaan in de periode tussen 1 en 9 maart 2017. De medewerkers van De Nederlandsche Bank spraken met twee toezichthouders. Een van hen was vanaf februari 2017 *Senior Deputy Commissioner*.

Zij was de opvolger van Raymond ('Ray') Martinez. Martinez was in 2015 werkzaam bij het NCDOI als *Senior Deputy Commissioner* en was toen de contactpersoon voor informatie over Lindberg. In februari 2017 was Martinez overgestapt naar de GBIG, de verzekeraarspoot van Eli Global. Hij vervulde daar de functie van lid van de Raad van Bestuur ('Board of Directors'), *vice president of regulatory and strategic affairs*. Zijn oud-collega bij de toezichthouder, Louis (O'Briant) Belo, had in 2017 dezelfde overstap gemaakt en was *chief compliance and audit officer* van de Bankers Life Insurance Company, een oorspronkelijk in Florida actieve verzekeraar die op 15 december 2016 in GBIG was ingelijfd.[39]

Bij de toezichthouder in North Carolina – volgens 'de aantekeningen' die De Nederlandsche Bank van dat gesprek op 13 maart 2017 had gemaakt – leefden 'geen specifieke zorgen': 'op dit moment lopen er ook geen trajecten vanuit de toezichthouder tegen de heer Lindberg.' Afgesproken werd financiële informatie over en weer te delen. Gedacht werd aan 'regulatory filings over SNIC en Conservatrix, alsmede *financial statements* van Eli Global ('de groep') over 2015 en 2016 en de rapportage over het vierde kwartaal van 2016 en de samenstelling van de SCR per die peildatum.

De Evaluatiecommissie heeft De Nederlandsche Bank gevraagd of de toegezegde informatie-uitwisseling metterdaad heeft plaatsgevonden. Op 6 augustus 2021 heeft De Nederlandsche Bank de Evaluatiecommissie het volgende laten weten:

> 'Wij merken op dat [...] wordt gesproken [...] over SNIC. SNIC is de afkorting van Southland National Insurance Corporation. [...] Eerste check op de digitale archieven leert dat niet duidelijk is of deze informatie-uitwisseling na het gesprek [op 13 maart 2017] heeft plaatsgevonden. Dit wordt nader uitgezocht'.

Op 19 augustus 2021 informeerde De Nederlandsche Bank de Evaluatiecommissie dat de informatie die het NCDOI aan De Nederlandsche Bank zou zenden niet terug te vinden was in het archief van De Nederlandsche Bank.[40] Nadien heeft de Evaluatiecommissie van De Nederlandsche Bank vernomen dat De Nederlandsche Bank deze informatie over SNIC 'vermoedelijk' helemaal niet heeft gekregen.[41] In ieder geval is een rappel van De Nederlandsche Bank uitgebleven omdat de informatie over SNIC volgens De Nederlandsche Bank niet meer relevant zou zijn. De reden daarvan was dat uitsluitend CBL als herverzekeraar zou optreden. SNIC is een verzekeraar die voor de volle honderd procent eigendom is van Lindberg, wiens betrouwbaarheid in 2015 en in 2017 werd getoetst.

De Evaluatiecommissie heeft van De Nederlandsche Bank op 5 november 2021 een nader bericht hieromtrent ontvangen.[42] De Nederlandsche Bank wijst in dit bericht erop dat De Nederlandsche Bank bij het betrouwbaarheidsonderzoek in 2017 'nadrukkelijk' het onderzoek van Atair Company uit 2015 heeft betrokken. Dat onderzoek zou in opdracht van Conservatrix in 2015 worden uitgevoerd maar aan het onderzoek wenste Lindberg op een gegeven moment niet meer mee te werken. Dat leidde ertoe dat de opdrachtgever, de directie van Conservatrix, zich op 10 december 2015 op het volgende standpunt stelde:

> 'Zoals bekend weigert de beoogde koper van de aandelen van Conservatrix verdere medewerking aan het onderzoek door Atair Company in opdracht van het bestuur van Conservatrix inzake de financiële gegoedheid en reputatie van de beoogde koper en diens 'Ultimate Beneficial Owner' (UBO). Daarom kunnen er door het bestuur van Conservatrix nog geen conclusies worden getrokken. De trage voortgang op dit onderdeel is een zorg. Zolang er onvoldoende bekend is over de financiële gegoedheid en reputatie kan het bestuur van Conservatrix het bestuur van de Conservatrix Groep B.V. niet positief adviseren inzake de beoogde overdracht van de aandelen.'

De Nederlandsche Bank stelt ook dat 'diverse informatie [...] over Lindbergs zakelijke gedrag', zoals opgenomen in dit evaluatierapport, 'pas na de overdracht in 2017

publiek [is] geworden'. Op zich is deze constatering feitelijk juist, openbare informatie liet nog even op zich wachten. Bij toezichthoudende instanties in de Verenigde Staten leefden echter destijds al wel twijfels en vermoedens over het zakelijke gedrag van Lindberg. Een van de leden van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank gaf op 29 maart 2017 een signaal af dat geen vervolg kreeg (zie Box 6.2.). De Nederlandsche Bank heeft zich als toezichthouder naast door Lindberg verstrekte informatie verlaten op een marginale toets van een Amerikaanse advocaat en de informatie van de toezichthouder in North Carolina. Het gaat in het geval van de toezichthouder onder andere om

- de door de toezichthouder in Florida afgedwongen intrekking van de vergunning van SNIC op 23 januari 2017 en
- het feit dat op 13 maart 2017 door de toezichthouder in North Carolina twee onderzoeken naar financiële ondernemingen van Lindberg werden afgerond. Dat laatste verdraagt zich niet goed met de mededeling van NCDOI aan De Nederlandsche Bank dat er 'geen trajecten' liepen naar Lindberg. Die liepen er dus wel en in de loop van 2017 zouden er nog meer, met inbegrip van een onderzoek door de FBI, gaan lopen zonder enige wetenschap daarvan bij De Nederlandsche Bank.

Deze twee zaken waren dus bekend bij de NCDOI maar zijn kennelijk destijds niet gedeeld met De Nederlandse Bank.

## 5.8 Einde aan de onderhandelingen met de Amerikaanse herverzekeraar

Met de Amerikaanse herverzekeraar was exclusiviteit in de onderhandelingen over de overname van Conservatrix afgesproken. Op 8 februari 2017 had Eli Global de 41 vragen van De Nederlandsche Bank die aan haar op maandagmiddag 6 februari waren voorgelegd, beantwoord. Niet allemaal tot volle tevredenheid van De Nederlandsche Bank en van haar adviseurs, maar 'voldoende basis (en vanuit zorgvuldigheid naar onder andere de polishouders ook een noodzaak) om te overwegen om de exclusiviteit met [de Amerikaanse herverzekeraar] te verbreken door [Eli Global] toe te laten tot het proces.'[43]

Voor de onderhandelingen met Eli Global werd een *Process Letter* opgesteld. Het was de bedoeling dat De Nederlandsche Bank de Amerikaanse herverzekeraar zou informeren over 'een concreet bod [...] dat moet worden onderzocht en dat aanleiding biedt om deze partij toe te laten tot de *dataroom* en het proces.' Vervolgens zou De Nederlandsche Bank Eli Global de *Process Letter* toesturen.
Eli Global liet via de eigen Nederlandse advocaten weten niet te kunnen leven met de in de *Process Letter* opgenomen bepaling over *private placements*. Het meningsverschil betrof het moment waarop *private placements* konden worden gedaan. Eli Global wilde dat zo spoedig mogelijk doen: vanaf de indiening van de *binding offer* begin maart 2017, De Nederlandsche Bank wilde na drie maanden beoordelen of Conservatrix 'in control' zou zijn. Dat deze discussie via de externe juridische adviseurs verliep, ergerde De Nederlandsche Bank: waarom was er geen rechtstreekse communicatie vanuit Eli Global naar De Nederlandsche Bank?[44]

Op 28 februari 2017 ontving De Nederlandsche Bank een *binding offer* van de Amerikaanse herverzekeraar dat ten opzichte van het voorstel van Eli Global tekortschoot. Het voorstel van Eli Global was niet complex (een aandelenoverdracht versus een overdracht van een deel van de activa en de passiva), bevatte geen korting voor de polishouders.

De Stuurgroep van 7 maart 2017 boog zich eerst over een aantal openstaande punten over het bod van Eli Global. Het betrof een fiscale kwestie. Verder moest nog worden overgegaan tot het aftreden van de bestuurders en commissarissen van Conservatrix en moest van de Autoriteit Financiële Markten voor hen nog een vrijwaring komen.

Een van de medewerkers van De Nederlandsche Bank voegde hieraan nog een nieuw punt toe: de toezichthouder in North Carolina wilde geen referenties afgeven over Lindberg zonder geheimhoudingsverklaring van De Nederlandsche Bank. Wellicht dat Lindberg zelf de toezichthouder kon vragen om deze informatie aan De Nederlandsche Bank te verstrekken, zo werd geopperd.[45] Dat werd niet nodig gevonden. De *feedback* uit 2015 en ook alle door Lindberg geleverde informatie werden voldoende bevonden.

De volgende dag ging de Toezichtraad – met waardering voor het vele en zorgvuldig gedane werk – aan de hand van het beoordelingskader akkoord met het bod van Eli Global en besloot:

- Het bod van Eli Global is veruit superieur
- De Nederlandsche Bank dient overdrachtsplan voor aandelenoverdracht bij de rechtbank in
- 'voordat deze stap kan worden gezet, zal MinFin daarin meegenomen worden, conform de wettelijke vereisten.'

## 5.9 Het overdrachtsplan

### 5.9.1 Het overdrachtsplan

Op 22 maart 2017 diende De Nederlandsche Bank een 'verzoek tot goedkeuren overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling (art. 3:159u Wft)' in bij de rechtbank Amsterdam. In het 65 bladzijden tellende verzoekschrift wordt beschreven hoe Conservatrix vanaf 2012 met een steeds intensiever toezicht van De Nederlandsche Bank kreeg te maken. Vervolgens wordt ingegaan op de vereisten die aan het voorbereiden van een overdrachtsplan worden gesteld. Daarna komt in het overdrachtsplan de vraag aan de orde of de overdracht evenredig en proportioneel was, met andere woorden of er een noodzaak tot ingrijpen was en of er alternatieven waren. Minder ingrijpende maatregelen waren niet effectief gebleken. De noodzaak tot ingrijpen was er vanwege de gevaarlijke situatie als gevolg van de verminderde solvabiliteit. Alle denkbare alternatieven waren overwogen, maar reële alternatieven waren niet voorhanden. Er vond geen extra kapitaalstorting plaats, een vrijwillige overname bleek niet mogelijk. Intrekking van de vergunning zou gepaard gaan met een aanvraag van de noodregeling en/of faillissement. Een *en bloc*-korting bood

geen oplossing voor de structurele problemen waarmee Conservatrix te maken had.

Ten slotte gaat het verzoekschrift meer specifiek in op het plan. Het betrof de overdracht van alle, 5.539, aandelen. Met de overnemer, Trier Holding B.V., waren afspraken gemaakt over het herstellen en verbeteren van de solvabiliteit, de *governance* en de beheerste bedrijfsvoering. Wat de solvabiliteit betreft was met Trier afgesproken het kapitaal van Conservatrix op het moment van de overdracht van de aandelen zodanig te versterken dat de solvabiliteitsratio van Conservatrix ten minste 135 procent zou bedragen. Trier zou ervoor zorgen dat Conservatrix een minimum solvabiliteitsratio zou behouden van 135 procent, tenzij anders met [De Nederlandsche Bank] zou worden overeengekomen. Een laatste belangrijke bepaling betrof het niet voorstellen en doorvoeren van een *en bloc*-korting.

De overnameprijs was één euro. Volgens De Nederlandsche Bank een redelijke prijs, die in het overdrachtsplan werd toegelicht. De Nederlandsche Bank verweerde zich ook tegen het verwijt van de aandeelhouder dat zij andere overnamebiedingen terzijde zou hebben geschoven. Het ging daarbij allereerst om de al eerdergenoemde bieding van een Chinese partij. Die was voorwaardelijk.[46] Zo ontbrak toestemming van de Chinese toezichthouder voor overname en bleek de financiering van de overname niet bekend. De Chinese partij zou een bedrag van twintig miljoen euro voor de overname willen betalen. Daarnaast wilde de Chinese partij beschikken over de jaarcijfers van 2016 die nog niet beschikbaar waren. De Nederlandsche Bank wilde daarop niet wachten in verband met het risico dat door deze vertraging Trier Holding B.V. alsnog zou afhaken.[47]

In de ochtend van 10 april 2017, de dag waarop de rechtbank het verzoek tot goedkeuring van het overdrachtsplan behandelde, meldde zich via de toenmalige aandeelhouder een geïnteresseerde investeringsmaatschappij. Het ging hier om een indicatieve bieding van tien miljoen euro, maar met enige belangrijke voorbehouden, zoals een gewenst onderzoek naar de polisvoorwaarden en de hypotheekportefeuille.[48]

### 5.9.2 Het *submission protocol*

De afspraken met Lindberg werden vastgelegd in een groot aantal documenten met verschillende partijen als betrokkenen en ondertekenaars. Allereerst is er een hoofddocument, de *Confirmation Letter to the Dutch Central Bank for the transfer of the shares in Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering 'Conservatrix' N.V.* In deze *Confirmation Letter* met als datum 17 maart 2017, alleen ondertekend door Trier Holding B.V. door Paul Brown en George Luecke, beiden als bestuurder van Trier Holding B.V. geregistreerd in het Handelsregister,[49] werd de overdracht van de aandelen en van allerlei voorzieningen, zoals websites en domeinnamen, vastgelegd.

In andere overeenkomsten is sprake van het vastleggen van verplichtingen die partijen ten opzichte van elkaar hebben.

Zo kwamen ook op 17 maart 2017 Trier Holding B.V. en De Nederlandsche Bank het *submission protocol* overeen. Dit protocol is getekend door De Nederlandsche Bank en door de bestuurders van Trier Holding B.V.

Het protocol bevat – summier weergegeven – de belangrijkste afspraken met Trier Holding B.V., onder andere over de vereiste solvabiliteitsratio van 135 procent en de herverzekering.

Het *Agreement re post-completion covenants* kent verschillende annexen. Het *Agreement* zelf is ondertekend door:
- De Nederlandsche Bank
- Trier Holding B.V.
- Netherlands Insurance Holding Inc. (Delaware)
- NIH Capital LLC (North Carolina)
- Greg E. Lindberg

In dit verband is het van belang de aandacht te vestigen op Annex 1, het *Recapilization Commitment*, dat van dezelfde datum is als het Agreement.

### 5.9.3 Het *recapilization commitment*

In deze Annex is opgenomen dat de zogeheten bijstortverplichting opgenomen waarop Trier Holding B.V. en de indirecte aandeelhouders zich verplichten een SCR van minimaal 135 procent te handhaven. Het document is ondertekend door:
- Trier Holding B.V.
- Netherlands Insurance Holdings Inc. (Delaware)
- NIG Capital LLC (North Carolina)
- Greg E. Lindberg

Het 'commitment' kent een aantal voorwaarden. Zo is de bijstortverplichting wat tijdsduur betreft niet ongelimiteerd. De verplichting geldt zolang Conservatrix nog niet gestabiliseerd is. De bijstortverplichting treedt pas in werking zes maanden na onderschrijding van de minimale solvabiliteitsratio. De vraag of Conservatrix gestabiliseerd is, is niet alleen bepalend voor het bestaan van de bijstortplicht, maar ook voor de beperking van de mogelijkheid nieuwe verzekeringen af te sluiten en overnames te doen. In januari 2019 vroeg Conservatrix aan De Nederlandsche Bank om haar gestabiliseerd te verklaren. Uiteindelijk gebeurde dat niet: de solvabiliteitsratio daalde fors, het risicomanagement was niet op orde. Conservatrix trok vervolgens haar verzoek om een verklaring van gestabiliseerd zijn in.
De bijstortplicht rust op Trier Holding B.V., een houdstermaatschappij zonder personeel en ook zonder activa. Op de overige – indirecte – aandeelhouders rust geen plicht tot bijstorting. Zij dienen te bewerkstelligen dat Trier Holding B.V. aan de bijstortplicht voldoet.

### 5.9.4 De herverzekeringsovereenkomst

Op 15 mei 2017, de dag van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam, over de goedkeuring van het overdrachtsplan, kwamen Conservatrix en CBL een 'Aggregate Excess of Loss Reinsurance Treaty' overeen. De Nederlandsche Bank is geen partij in

deze overeenkomst, maar heeft wel in de *Process Letter* waarmee de onderhandelingen met Eli Global begonnen, en in het *Agreement* voorwaarden gesteld waaraan een herverzekeringsovereenkomst moet voldoen om in aanmerking te komen als risicolimitering onder Solvency II.[50] Bij de uiteindelijke tekst van de overeenkomst was De Nederlandsche Bank betrokken: de ontwerptekst werd bezien om vast te stellen of aan alle gestelde voorwaarden was voldaan.

Daarbij maakte De Nederlandsche Bank gebruik van drie *legal opinions*. Omdat twee van de drie namen van de daarbij betrokken juridisch adviseurs onder toezichtsvertrouwelijkheid vallen, worden ze hier met een letter aangeduid. De eerste is van A. De tweede is van B en heeft betrekking op de bevoegdheid van CBL. Verder is er nog een *legal opinion* van Nelson Mullins Riley & Scarborough in opdracht van GBIG en gedateerd op 5 maart 2017. Dit laatste document bevindt zich niet in de *dataroom* van De Nederlandsche Bank.

Voor de Evaluatiecommissie is het – mede gelet op de vraagstelling in *de legal opinion* van B – de vraag of CBL gerechtigd was als herverzekeraar op te treden. CBL – zo liet De Nederlandsche Bank aan de Evaluatiecommissie weten – beschikte toen over een vergunning van de toezichthouder in North Carolina om een herverzekering te kunnen afsluiten.[51]

Om een herverzekering met Conservatrix te mogen sluiten moest CBL met haar zetel in North Carolina bevoegd zijn in Nederland. Daartoe volgde CBL de kennisgevingsprocedure van artikel 2: 45 Wft (oud) voor het verrichten van diensten in Nederland. CBL voldeed volgens De Nederlandsche Bank aan de wettelijke criteria voor toepassing van deze bepaling. CBL is in maart 2017 opgenomen in het register van De Nederlandsche Bank als verzekeraar die diensten mocht verrichten naar Nederland. Daarmee was CBL bevoegd om op 15 mei 2017 de herverzekeringsovereenkomst met Conservatrix te sluiten.

Voor het verrichten van diensten naar Nederland had CBL geen vergunning van De Nederlandsche Bank nodig. Een Nederlandse vergunningsplicht geldt wel voor het openen van een bijkantoor in Nederland, maar dat was hier niet aan de orde. De Evaluatiecommissie heeft kennisgenomen van deze reactie en ziet af van nadere vragen en onderzoek.

### 5.9.5 Goedkeuring van het overdrachtsplan

Op 15 mei 2017 keurde de rechtbank Amsterdam het overdrachtsplan goed. Het vonnis werd op 17 mei 2017 gepubliceerd. Op 23 mei 2017 deed het Expertisecentrum Interventie en Handhaving het voorstel aan de Toezichtraad om de protocolstatus van Conservatrix op te heffen. Op 1 juni 2017 ging de Toezichtraad daarmee akkoord.

## 5.10 De Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank

In de bijeenkomst van de Raad van Commissarissen op 17 februari 2017 informeerde Sijbrand de commissarissen over de laatste ontwikkelingen rond Conservatrix. Hij sprak van een zeer complex dossier en wees op de vele juridische acties van de toenmalige aandeelhouder.

Op 29 maart 2017 was de volgende bijeenkomst van de Raad van Commissarissen waarin Conservatrix ter sprake werd gebracht. De vicevoorzitter van de Raad van Commissarissen had kennisgenomen van de 'de drijfveer van de overnemende partij' (toegang tot de Europese markt), maar 'roept op tot waakzaamheid'. Een signaal dat voor zover de Evaluatiecommissie heeft kunnen nagaan, geen vervolg kreeg.

De Raad van Commissarissen kreeg op 7 februari 2017, op 22 maart 2017 en op 16 mei 2017 schriftelijke *updates*.

## 5.11 De rol van het ministerie van Financiën

Toen op 27 februari 2017 De Nederlandsche Bank de directie Financiële Markten op de hoogte bracht van de belangstelling van Eli Global voor Conservatrix, was het *team* van De Nederlandsche Bank met zijn adviseurs tot in de loop van maart 2017 volop bezig met een *deal* met Eli Global. De divisiedirecteur toezicht verzekeraars 01 bereidde zich voor op een gesprek met de Amerikaanse herverzekeraar die zou worden bedankt voor alle moeite om tot een *deal* over Conservatrix te komen. Andere medewerkers waren drukdoende met de betrouwbaarheidstoets van Lindberg. Zij spraken met de Maltese toezichthouder, de toezichthouder in North Carolina, een advocaat in de New Yorkse vestiging van de eigen externe juridische adviseur en met Lindberg zelf. Op 3 maart 2017 zetten zij hun oordeel over de betrouwbaarheid van Lindberg op papier: hij doorstond de toets.

De verwachting was dat Eli Global op 5 maart 2017 met haar lang verwachte bod zou komen. Een bod dat voor De Nederlandsche Bank geen verrassingen zou hebben.[52] Op 8 maart 2017 zouden Sijbrand en de directeur Financiële Markten elkaar spreken: Sijbrand zou haar dan bijpraten. Op 22 maart 2017 diende De Nederlandsche Bank een verzoekschrift in. De voor dat verzoekschrift benodigde overeengekomen documenten volgden elkaar in snel tempo op. Op 17 maart 2017 kwamen Trier Holding B.V. en De Nederlandsche Bank een 'submission protocol' en een 'Agreement re post-completion covenants' overeen met daarbij horende annexen.
De indiening van het verzoekschrift door De Nederlandsche Bank moest in overeenstemming met de minister gebeuren. De tijd die de directeur Financiële Markten en haar medewerkers nog hadden bedroeg twee weken om aan de hand van het verzoekschrift en alle onderliggende documentatie en rapporten tot een gefundeerd oordeel te komen.

Op 20 maart 2021 vroeg Sijbrand de minister om het verzoekschrift voor het overdrachtsplan in overeenstemming met de minister te mogen indienen: 'De Neder-

landsche Bank N.V. (DNB) heeft Uw ministerie eerder op de hoogte gesteld van het feit dat zij een overdrachtsplan ten aanzien van Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering "Conservatrix" N.V. te Baarn (Conservatrix) voorbereidt.'[53] Sijbrand preciseerde 'eerder' in zijn brief als 'op 8 en 14 maart 2017'.

Op 22 maart 2017 volgde de reactie van de minister:

> 'in antwoord op uw brief d.d. 20 maart 2017 bevestig ik hierbij dat De Nederlandsche Bank haar verzoek aan de rechtbank Amsterdam [...] in overeenstemming met de minister van Financiën doet.'[54]

# 6 Nieuwe problemen

In dit hoofdstuk beschrijft de Evaluatiecommissie allereerst wat zij te weten is gekomen over de wijze waarop Lindberg omging met het in North Carolina toegepaste toezicht op de verzekeraars in zijn bedrijvenconglomeraat. Ook wordt ingegaan op de vraag naar de informatie die hierover aan De Nederlandsche Bank is beschikbaar gesteld. Verder gaat de Evaluatiecommissie in dit hoofdstuk in op Conservatrix in de eerste jaren (mei 2017-eind 2019) na de overname door Lindberg.

## 6.1 Problemen voor Lindberg en CBL

Kort na het gesprek van De Nederlandsche Bank met het NCDOI op 13 maart 2017 (zie hoofdstuk 5, para 5.7.) legde de toezichthouder in North Carolina restricties op aan verzekeraars die waren ondergebracht bij de GBIG, het in North Carolina gevestigde moederbedrijf van een aantal verzekeraars die Lindberg vanaf 2014 had verworven. Voor de volledigheid: Conservatrix viel niet onder de GBIG maar was via Trier Holding B.V. en een houdstermaatschappij in Delaware ondergebracht in een persoonlijke entiteit van Greg Lindberg. Onderdelen van de GBIG waren SNIC en CBL, een (her)verzekeraar waarbij Conservatrix een herverzekering had ondergebracht.

**BOX 6.1 DE TOEZICHTHOUDER IN NORTH CAROLINA**

In North Carolina, een staat met ongeveer tien miljoen inwoners, en in acht andere Amerikaanse staten is de functie van toezichthouder op het verzekeringswezen een politieke functie waarvoor kandidaten zich verkiesbaar stellen.[1]

De verkiezingen in North Carolina voor deze functie vinden tegelijk plaats met de verkiezingen voor de gouverneur en vele andere publieke functies. Elke vier jaar op de eerste dinsdag van november.

In North Carolina is de functie van *Commissioner of Insurance*, de toezichthouder op het verzekeringswezen, bij uitstek een belangrijke politieke functie. North Carolina (en haar *Commissioner*) gaat er prat op van alle Amerikaanse staten de goedkoopste autoverzekeringen te hebben. In North Carolina is de functie van *Commissioner* gekoppeld aan de functie van *State Fire Marshal*. De voorganger van de huidige *Commissioner* was de Democraat Wayne Goodwin, die in de verkiezingen in 2016 verloor van de Republikein Mike Causey. Goodwin was twee termijnen *Commissioner*, van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2016.

Causey probeerde al sinds 2000 *Commissioner* te worden. In 2016 boekte Causey een nipte overwinning op Goodwin: 50,44 procent tegen 49,56 procent, een verschil van nog geen veertigduizend stemmen. Goodwin werd voorzitter van de Democratische Partij in North Carolina en voerde na zijn periode als toezichthouder betaalde opdrachten uit voor Eli Global en Lindberg: zo vertegenwoordigde Goodwin Eli Global op bijeenkomsten van de *National Association of Insurance Commissioners*.[2]

Lindberg staat geregistreerd als kiezer in North Carolina, als 'independent'. Hij, medewerkers van Eli Global en familieleden van hem en zijn medewerkers doneerden 125.000 dollar aan de verkiezingscampagne van Goodwin in 2016.[3] Ook was Lindberg een van de oprichters van een *Political Action Committee* (PAC) dat reclameboodschappen voor Goodwin betaalde. Lindbergs aandeel daarin was 425.000 dollar.

In 2020 wist Causey meer stemmen te krijgen dan Goodwin. Dit keer kreeg Causey 51,8 procent van de stemmen en Goodwin 48,2 procent. De marges zijn dus klein. De bedragen die in de verkiezingscampagnes omgaan lopen op tot enkele honderdduizenden dollars. Voor de verkiezingen in 2020 ontving Causey 378.396,30 dollar aan donaties.[4]

### 6.1.1 Het North Carolina Department of Insurance en Lindberg: 2014-2017[5]

Zijn eerste plannen om acquisities te doen van verzekeraars maakte Lindberg begin 2012. Over zijn plannen voor acquisities van verzekeraars overlegde Lindberg met het NCDOI. In dit overleg ontvouwde Lindberg zijn beleggingsfilosofie die onder andere berustte op investeringen van 'insurance company assets in sub-investment grade middle market loans'.[6]

Wet- en regelgeving verzette zich in die tijd niet tegen dit soort investeringen. Sectie 58-19-30 van het *General Statute* van de staat North Carolina stond *affiliate investments* zonder beperking toe mits de voorwaarden voor deze investeringen 'firm and reasonable' waren. Op 26 juli 2019 tekende de Gouverneur van North Carolina nieuwe wetgeving (de zogeheten 'Lindberg Bill') waarin een expliciete grens van maximaal tien procent aan dit soort investeringen is gesteld.

Begin 2014 benaderde Lindberg het NCDOI om de voorgenomen aankoop van SNIC te bespreken. De overname kreeg in 2014 zijn beslag. Southland National Holdings, Inc., in 2018 omgedoopt in GBIG, nam SNIC over. Deze verzekeraar was in 1950 in de staat Alabama opgericht. Eigenaar (enig aandeelhouder) van Southland National Holdings, thans GBIG, is Lindberg. Alabama kent regelgeving voor *private placements* die tot een maximum van tien procent van de 'assets' zijn toegestaan. In 2014 verplaatste Lindberg de verzekeraar naar North Carolina. Volgens Lindberg gebeurde dat op verzoek van het NCDOI, dat SNIC toestond 'up to 40% of its assets in non-assurance assets' te investeren.[7]

In 2015 herhaalde zich dit met de CBL. Opgericht in 1974 als een levensverzekeraar nam Lindberg in 2015 CBL over en vestigde de verzekeraar en herverzekeraar in

North Carolina. Ook voor CBL stond het NCDOI *private placements* toe. In de door Lindberg in 2020 gevoerde rechtszaak tegen de toezichthouder op het verzekeringswezen in North Carolina maakte hij er geen geheim van de maximale limiet van veertig procent te omzeilen door zich van de limiet niet veel aan te trekken.[8] In 2016 werd hij gewaarschuwd door een van de toezichthouders van het NCDOI: 'te refrain from investing further in affiliates'.[9] Lindberg werd opgedragen een plan te maken om te voldoen aan 'the 40% agreed upon limit'.

Dat plan om weer onder het plafond van veertig procent te komen kwam er. Lindberg ging gebruik maken van 'special purpose vehicles' (SPV).[10] Het NCDOI gaf hem daarvoor in de loop van 2016 toestemming: 'These discussions [met het NCDOI] focused on ways to ensure that the insurer's financial performance continued to benefit policyholders.' Het ging daarbij om het omzetten van 'affiliate loans' in 'inaffiliate loan backed and structured securities'. De uitkomst: 'The Department assented to the plan.' Lindberg had officieel geen stemrecht in de SPV-constructies: een advocatenkantoor in Raleigh kreeg de zeggenschap.[11] In hoeverre Lindberg via deze constructie de touwtjes in handen bleef houden, is op het moment van deze evaluatie onderwerp van onderzoek door de FBI en het NCDOI.

Uit een kwartaalbericht van de *Rehabilitator* van SNIC van 20 november 2019 blijkt dat naar de stand van zaken per 30 september 2019 SNIC 65 procent 'of its assets [is] invested in affiliated investments'.[12] Dat komt neer op een bedrag van 200 miljoen dollar. Voor CBL is dat percentage 39, oftewel een bedrag van 971 miljoen dollar. Op 13 februari 2019 was De Nederlandsche Bank van de 'bovenmatige *affiliated* leningen' op de hoogte gebracht door een van de leden van de Raad van Commissarissen van Conservatrix. De bovenmatige *affiliated* leningen betroffen onder andere CBL.[13]

### 6.1.2 Het North Carolina Department of Insurance en Lindberg: 2017-2019

Op 18 april 2017 – de Evaluatiecommissie volgt hier de aanklacht uit 2019 van de 'United States Attorney' tegen Lindberg en drie andere aangeklaagden die de jury in de rechtbank van Charlotte gegrond heeft verklaard en het op 4 augustus 2020 uitgesproken vonnis – probeerde Lindberg ('attempted') een bedrag van tienduizend dollar te storten in een fonds voor de herverkiezing van Causey. 'The donations were intended as a symbolic gesture', aldus Lindberg.[14] De storting werd geweigerd:

> 'When I found out about it, I told my campaign treasurer that we need to return this money. [...] Not because there was anything illegal about it, it's just we are engaged in financial examinations of the companies [...],' aldus Causey.[15]

Om welke 'financial examinations of the companies' ging het? Opvallend is dat Causey sprak in meervoud, hij had het over 'companies'. De toezichthouder publiceert (een aantal van) zijn rapporten op zijn website (www.ncdoi.gov). Het betreft niet alle toezichtsrapporten: een aantal blijft vertrouwelijk. In 2017 werd een onderzoek naar SNIC afgerond en op 22 mei 2017 op de website geplaatst.[16] Een gelijktijdig uitgevoerd onderzoek naar CBL werd ook op 22 mei 2017 gepubliceerd.[17] Beide rapporten dragen als datum 13 maart 2017, de dag waarop De Nederlandsche Bank

met de toezichthouder in North Carolina sprak over het betrouwbaarheidsonderzoek naar Lindberg.

In gesprekken met medewerkers van De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie vastgesteld dat het rapport over SNIC en een verderop aangehaald rapport over CBL tot 7 september 2021 niet bekend waren bij De Nederlandsche Bank.

Het onderzoek naar de SNIC betrof 'a full-scope statutory examination of the Company.' De periode die de toezichthouder in North Carolina onder de loep nam, liep van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015.[18]

De eerste bevinding van het onderzoek betrof het niet vermelden van betalingen door SNIC aan twee bedrijven van Lindberg: Eli Research en Academy Association. Het betrof een totaalbedrag van bijna een half miljoen dollar. Ook had SNIC de voor herverzekering gebruikte fondsen bij een dochtermaatschappij, Southland National Reinsurance Corporation, niet juist verantwoord in de financiële documentatie. De derde bevinding betrof het opnemen van 'inaccurate information' in de jaarrekening over 2015. Het betrof dividenduitkeringen en 'service fees'. De daarbij genoemde bedragen waren bij elkaar genomen bijna tachtig miljoen dollar.

Op bladzij 20 van het onderzoeksrapport vermeldt het NCDOI dat op 31 december 2015 SNIC 186.226.769 miljoen dollar aan 'investments in affiliated securities' had uitstaan. Ook vermeldt het NCDOI dat op 23 januari 2017 het Florida Office of Insurance Regulation (FLOIR) een 'Consent Order' had uitgevaardigd 'under which the Company surrendered its Certificate of Authority to conduct business in Florida'. Het betrof hier SNIC. Deze – de facto – intrekking van de vergunning om verzekeringen af te sluiten in Florida volgde op een bijna een jaar durende procedure die begon met de aankondiging op 1 april 2016 dat de toezichthouder in Florida de vergunning van SNIC wilde opschorten.

Het onderzoek naar CBL was ook 'a full-scope statutory examination of the Company'. De onderzochte periode liep van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2015 waarbij daarmee verband houdende onderzoeksgegevens uit 2016 ook in beschouwing werden genomen. De voornaamste bevindingen uit dit onderzoek betroffen het niet- of onjuist informeren van de *Commissioner* waar dat volgens wet- en regelgeving wel had moeten gebeuren.

Een reactie van Lindberg op de weigering van Causey om zijn in april 2017 overgemaakte gift van tienduizend dollar te accepteren, bleef enkele maanden uit, maar op of omstreeks augustus 2017 verzocht een medewerker van Lindberg, John D. Gray, aan Robert (Robin) C. Hayes om een bijeenkomst te organiseren met Lindberg, Causey en Gray. Hayes was een man met aanzien in North Carolina waar hij lange tijd lid van de *State Senate* was voor de Republikeinse Partij. Hayes stuurde in november 2017 een e-mailbericht aan zijn partijgenoot Causey met de suggestie: 'I think u should consider a face to face with Greg'.

Uit de justitiële documentatie die aan de latere rechtszaak ten grondslag ligt, blijkt dat Hayes, Lindberg en Gray inmiddels, in november 2017, al wisten wie de 'financial examinations' van de SNIC en van CBL wilde gebruiken om strengere eisen te stellen aan de activiteiten van Lindberg en zijn verzekeringsbedrijven, namelijk de begin 2017 aangestelde *Senior Deputy Commissioner* Jacqueline (Jackie) Obusek.

Op 20 november 2017 vond een ontmoeting plaats van Lindberg, Gray, vertegenwoordigers van de GBIG met *Commissioner* Causey. Lindberg vroeg Causey enkele telefoongesprekken te voeren met toezichthouders in andere staten waar Lindberg en de GBIG bezig waren met overnames. Causey verklaarde zich bereid tot het voeren van telefoongesprekken met verschillende collegae, waaronder de directeur van het Michigan Department of Insurance and Financial Services.

Kort daarna berichtte Gray aan Causey dat Lindberg een donatie had gedaan van een half miljoen dollar aan de Republikeinse Partij van North Carolina waarbij een bedrag van 110.000 dollar bestemd zou zijn voor de herverkiezingscampagne van Causey in 2000. Later zou nog worden gesproken over een bijdrage van 1,5 miljoen dollar aan een verkiezingscommissie die zich zou inzetten voor Causey.

Volgens de 'order' van rechter Max O. Cogburn Jr. van 4 augustus 2020 liet Causey weten dat hij niet bereid was om dat bedrag te accepteren: 'and he raised his concerns with the Federal Bureau of Investigation, later agreeing to cooperate as an informant.'[19]

Vervolgens vonden verschillende gesprekken plaats tussen Causey, Lindberg, Gray en Hayes. Nu eens gezamenlijk, dan weer afzonderlijk, waarbij Causey van januari tot augustus 2018 de gesprekken opnam. In die gesprekken 'the defendants spared no effort or expense in their attempts to remove Obusek as the regulator of Lindberg's companies,' aldus de rechter. Het betreft hier mevrouw Obusek, *Senior Deputy Commissioner* van het North Carolina Department of Insurance.[20]

Op 28 augustus 2018 vond een van de eerste verhoren van de FBI plaats. Ruim een maand later verschenen de eerste berichten over het FBI-onderzoek in de media. Het onderzoek richtte zich op 'felonious bribery' met de bedoeling 'to buy changes to North Carolina Department of Insurance personnel, policies, and procedures to benefit Lindberg's businesses', aldus Special Agent in Charge John Strong van het Charlotte Field Office van de FBI in zijn getuigenis in de rechtzaal.[21]

## 6.2 Wanneer en hoe werd De Nederlandsche Bank op de hoogte gebracht van het onderzoek door de FBI?

In 2017 – Causey was op 1 januari 2017 aangetreden als *Commissioner* – kwam Lindberg steeds meer onder het vergrootglas van de toezichthouder in North Carolina te liggen. In februari 2017, dus kort na de beëdiging van Causey, vertrokken twee van de naaste medewerkers van zijn voorganger. Martinez en Belo stapten over naar de verzekeraarstak van Eli Global.

In de loop van augustus 2017 gaf het NCDOI opdracht tot 'a financial analysis of the insurers' investment portfolios and a review of Lindberg's overall financial condition'.[22] In feite een vervolg van de twee onderzoeken die op 13 maart 2017 afgerond waren, maar de toezichthouder in North Carolina niet deelde met De Nederlandsche Bank. Ook het vervolgonderzoek van de toezichthouder bleef onbekend voor De Nederlandsche Bank. Het eerste onderzoek, de analyse van de 'loan backed and structured securities designations', het zogeheten Rector-rapport, was op 18 oktober 2017 gereed, maar Lindberg kreeg daarin geen inzage. Hij had wel een bepaald vermoeden over de bevindingen in dat rapport en had ook signalen gekregen dat Causey collega-toezichthouders in andere Amerikaanse staten op de hoogte had gebracht van voor Lindberg ongunstige bevindingen. Op de zojuist genoemde bijeenkomst op 20 november 2017 ontspon zich hierover een discussie tussen Lindberg en Causey waarbij ook mevrouw Obusek aanwezig was.

Het rapport was de opmaat voor striktere regels voor het conglomeraat van Lindberg en daarmee luidde het rapport ook de financiële problemen in waarin de verzekeraars binnen Eli Global in 2019 terecht zouden komen.

Op 27 maart 2018 liet Causey weten dat hij als *Commissioner* de afspraken uit 2016 over het gebruik van SPV herriep. De desbetreffende *assets* waren vanaf 27 maart 2018 *affiliated*. Nieuwe afspraken moesten worden vastgelegd in een *memorandum of understanding* dat op 2 mei 2018 tot stand kwam. Een van grote opgaven in de bepalingen in dit memorandum was het terugbrengen van de *private placements* naar een limiet van maximaal tien procent. Binnen een periode van enkele maanden, uiterlijk op 31 december 2018. Daarvoor was een bedrag van 800 miljoen dollar nodig. In de vorm van 'equity linked notes and principal protected notes from well-recognized and highly rated national and international banks.'

Dat leek te lukken, maar in september 2018 besloot Causey bij nader inzien niet langer investeringen 'in principal protected notes and equity linked notes' toe te staan. Andere vormen van zekerheidstellingen moesten op uiterlijk 31 december 2018 op hun plaats zijn.

De aankondiging van Causey had een ongunstig effect op de pogingen van Lindberg om zijn verzekeringstak te herfinancieren. Zeker omdat juist op dat moment, 2 oktober 2018, bekend werd dat de FBI onderzoek deed naar Lindberg. Op 12 oktober 2018 trok de toezichthouder in Ohio, het Ohio Department of Insurance, de vergunning van CBL in die staat in. Wells Fargo & Company en The Carlyle Group herriepen de eerder overeengekomen herfinanciering. Dat gold ook voor J.P. Morgan Chase & Co met een overeenkomst voor een herfinanciering van 550 miljoen dollar.

Op 1 mei 2018 ontving De Nederlandsche Bank per e-mail een vooraankondiging ('in the early stages of establishing') van een 'Supervisory College for the Global Bankers Insurance Group ("CBIG")'.[23] Toezichthouders in Bermuda, Barbados, Malta, Luxemburg, Nederland, Frankrijk, Michigan, Nebraska en Ohio werd gevraagd of zij interesse hadden om aan zo'n bijeenkomst deel te nemen. De gedachten gin-

gen uit naar een bijeenkomst van een of twee dagen, tussen augustus en oktober 2018.

Een specifieke aanleiding werd niet genoemd, er werden geen stukken meegestuurd. In de adressering van een later bericht zijn de eerder aangeschrevenen in Frankrijk, Barbados, Malta en Ohio weggelaten. De toezichthouder deed voorstellen voor een bijeenkomst in december 2018, dan wel in januari 2019. De *scope* van de bijeenkomst werd verduidelijkt: het zou gaan om onder meer Bankers Life Insurance Company, Colorado Bankers Life Insurance Company, Conservatrix, Southland National Insurance Corporation. Allemaal verzekeraars met als eigenaar Lindberg.

Vervolgens bleef het stil over de bijeenkomst. Op 8 oktober 2018 stuurde De Nederlandsche Bank een bericht naar de toezichthouder in North Carolina dat De Nederlandsche Bank op de hoogte was gebracht van een onderzoek door de FBI naar Lindberg. De vraag was of de toezichthouder in North Carolina hierover meer informatie kon verstrekken.

Nog dezelfde dag reageerde de toezichthouder in North Carolina met toezending van een dagvaarding om te getuigen in een onderzoek naar Lindberg en een artikel uit een lokale krant. Het meegezonden artikel is een publicatie in de *NC Capitol* van 8 oktober 2018. Als bron gebruikte de krant de hier genoemde dagvaarding (*subpoena*) aan een medewerker van de toezichthouder van vier weken eerder waarin documenten en berichtenverkeer werden opgevraagd over GBIG en de daarbij horende *affiliates* vanaf 2014.

Wat was de aanleiding voor het e-mailbericht naar de toezichthouder in North Carolina? In de ochtend van 8 oktober 2018 sprak een van de leden van de Raad van Commissarissen van Conservatrix, met een medewerker van De Nederlandsche Bank.[24] Die liet hem weten 'dat Greg Lindberg afgelopen maand is gedagvaard door de FBI en dat zij een onderzoek zijn gestart naar zijn grote donaties (totaal > 5 mio. USD over de afgelopen drie jaren) aan verschillende politieke campagnes in North Carolina.' De medewerker informeerde meteen zijn leidinggevenden.

Een week later, op 15 oktober 2018, liet De Nederlandsche Bank in de Verenigde Staten onderzoek doen door haar extern juridisch adviseur die ook bij het onderzoek naar de betrouwbaarheid van Lindberg in 2017 betrokken was. De Nederlandsche Bank wilde weten wat nou precies aan de hand was en waarover het FBI-onderzoek ging.

De door de Nederlandse juridische adviseur van De Nederlandse Bank ingeschakelde advocaat was via openbare bronnen niet verder gekomen dan een artikel in *Politico*, waarin vermeld was dat Lindberg ook had gedoneerd aan politici in Florida, Georgia, Oklahoma en Washington.[25] Maar wat er nou precies aan de hand was, werd niet duidelijk.

Op 29 november 2018 kwamen het NCDOI en De Nederlandsche Bank een 'confidentiality agreement' overeen, die haar juridische grondslag heeft in de desbetreffende bepalingen van het *General Statute* van North Carolina, te weten de paragrafen 58-19-40 (a) en 58-19-40 (c).

De overeenkomst is eenzijdig van aard en is gericht op informatie die aan De Nederlandsche Bank wordt toevertrouwd. De overeenkomst zelf valt onder de door De Nederlandsche Bank op zich genomen geheimhoudingsplicht. Dat geldt voor alle bepalingen, ook de bepalingen die betrekking hebben op verzoeken van de Evaluatiecommissie.

De overeenkomst werd op 29 november 2018 ondertekend door mevrouw Obusek en de voorzitter toezicht van De Nederlandsche Bank, drs. E.F. (Else) Bos.

Op 29 januari 2019 namen twee medewerkers van De Nederlandsche Bank deel aan een telefonisch gehouden *Supervisory College* met toezichthouders uit andere Amerikaanse staten en Europese landen waar Lindbergs ondernemingen actief waren. Wat daar aan informatie is gewisseld, valt onder de geheimhoudingsovereenkomst van 29 november 2018. Dat geldt ook voor het contact op 23 september 2019 tussen De Nederlandsche Bank en de *Rehabilitator/Receiver*. Hierbij past de kanttekening dat het weliswaar dezelfde persoon betreft die ook *Commissioner* van het NCDOI is, maar zijn functie van *Rehabilitator/Receiver* ontleent aan een rechterlijke uitspraak en zijn functie als *Commissioner* een verkiezingsmandaat betreft. Daarbij komt dat De Nederlandsche Bank geen rechtstreeks contact had met de *Commissioner*, maar met de *Special Deputy Rehabilitator* van CBL.

Op 30 mei 2021 vroeg de Evaluatiecommissie om een *waiver* met het oog op het delen van informatie die voor het evaluatieonderzoek van belang zou kunnen zijn. Op 7 juli 2021 heeft De Nederlandsche Bank hierover telefonisch contact gehad met het NCDOI.[26] De Evaluatiecommissie is niet op de hoogte (gebracht) van de inhoud van dat gesprek. Op 17 juli 2021 heeft De Nederlandsche Bank de toezichthouder in North Carolina hierover per brief benaderd met daarin een overzicht van de informatie die De Nederlandsche Bank voornemens was om te delen met de Evaluatiecommissie. Een reactie werd gevraagd. Op 16 augustus 2021 volgde een e-mailbericht met een 'friendly reminder' van De Nederlandsche Bank, omdat een reactie van het NCDOI tot dan was uitgebleven.

Op 27 augustus 2021 volgde een bericht van het NCDOI dat het verzoek bestudeerd werd. Op 30 augustus 2021 drong De Nederlandsche Bank aan op een reactie op haar brief van 17 juli 2021. Dezelfde dag berichtte het NCDOI met een eenregelige categorische afwijzing zonder aanhef, zonder ondertekening en zonder uitleg. Op 12 november 2021 heeft mevrouw Bos een telefonisch gesprek gevoerd met de toezichthouder in North Carolina over het delen van informatie met de Evaluatiecommissie. Ook in dit gesprek liet de toezichthouder in North Carolina weten dat dat niet mogelijk was. Wel werd de Evaluatiecommissie het aanbod gedaan om in een rechtstreeks gesprek te vernemen wat de beweegredenen van de toezichthouder in North Carolina zijn. De Evaluatiecommissie is op dit aanbod niet ingegaan. Zie ook

bijlage 4 waarin de Evaluatiecommissie zich voor de uitvoering van haar onderzoek verantwoordt.

De Evaluatiecommissie kan op grond van de gesprekken die zij met medewerkers van De Nederlandsche Bank heeft gevoerd niet vaststellen of de onder het beslag van geheimhouding door het NCDOI verstrekte informatie voor de onderzoeksopdracht van de Evaluatiecommissie van belang is. In zijn gesprek met de Evaluatiecommissie liet de divisiedirecteur juridische zaken weten

> 'dat het heel jammer is dat dat nu juist vertrouwelijk blijft en [hij] kan alleen in z'n algemeenheid erover zeggen dat daar uit de informatie niet is gekomen waarop [De Nederlandsche Bank] dacht dat er actie moest worden ondernomen, helemaal niet.'[27]

Ook de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 02 wees de Evaluatiecommissie op de wijze van informatievoorziening door het NCDOI:

> 'In het voorjaar van 2019 hoorde [De Nederlandsche Bank] van een commissaris van Conservatrix nota bene dat er gedoe was tussen de toezichthouder in North Carolina en CBL over "affiliated investments". Toen heeft [De Nederlandsche Bank] zelf in het kader van de contacten dat ook aan de orde gesteld en achteraf gezien hadden zij dat [De Nederlandsche Bank] ook wel zelf kunnen vertellen, het kwam niet vrijwillig, je mag meer collegialiteit en proactiviteit verwachten van de collega-toezichthouder.'[28]

Mevrouw Bos wees de Evaluatiecommissie erop dat gedurende de onderhandelingen tussen Conservatrix en CBL De Nederlandsche Bank 'bewust geen contact heeft opgenomen met de receiver [...] om te voorkomen dat dit het onderhandelingsresultaat negatief zou beïnvloeden.'[29] De onderhandelingen liepen van 31 december 2019 tot 7 mei 2020. De Nederlandsche Bank had contacten met de NCDOI op 29 januari 2019 en op 23 september 2019.

De Nederlandsche Bank heeft *memorandums of understanding* over informatieuitwisseling met drie Amerikaanse staten overeengekomen (tussen haken het jaar van totstandkoming): Illinois (2005), Iowa (2007), New York (2005).

## BOX 6.2 SIGNALEN OVER FINANCIËLE MISSTANDEN BIJ FINANCIËLE ONDERNEMINGEN VAN ELI GLOBAL

| Datum | Melding | Bekend bij de Nederlandsche Bank | Publieke informatie |
|---|---|---|---|
| 7 mei 2015 | Lindberg bezoekt De Nederlandsche Bank vergezeld door een adviseur van Conservatrix die met De Nederlandsche Bank zijn zorgen deelt over de door Lindberg voorgenomen verkoop van de hypotheekportefeuille van Conservatrix aan een Nederlandse bank. | + | - |
| 12 november 2015 | Wft-curator informeert De Nederlandsche Bank over het onderzoek van Atair Company naar drie rechtszaken waarin Lindberg verwikkeld is geraakt. | + | - |
| 19 november 2015 | De Nederlandsche Bank laat Eli Global weten bezwaren te hebben tegen het beleggingsbeleid met *private placements* van Eli Global | + | - |
| 2016 | De toezichthouder in North Carolina, NCDOI) waarschuwt Lindberg 'to refrain from investing further affiliates'. Hij werd opgedragen een plan te maken om deze *private placements* weer onder het maximum van veertig procent te brengen. | - | In 2019. |
| 23 januari 2017 | De toezichthouder in Florida, FLOIR, vaardigt 'consent order' uit waarin is opgenomen dat de vergunning van SNIC in Florida is vervallen. | - | + |
| 26 februari 2017 | Lindberg informeert De Nederlandsche Bank over 53 rechtszaken waarbij Eli Global betrokken is (geweest). | + | + |
| 7 en 8 maart 2017 | In de Stuurgroep en in de Toezichtraad wordt het beoordelingskader besproken. Onder beleggingsbeleid staat dat Eli Global voornemens is 85 procent van de hypotheekportefeuille van Conservatrix af te bouwen. | + | - |
| 13 maart 2017 | De Nederlandsche Bank neemt contact op met NCDOI. De toezichthouder in North Carolina laat weten dat er 'geen specifieke zorgen' zijn. Dezelfde dag neemt de toezichthouder twee rapporten in ontvangst over SNIC en CBL. In het | | Op 22 mei 2017 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | rapport over SNIC wordt verwezen naar het vervallen van de vergunning van SNIC in Florida. | | |
| 29 maart 2017 | Een lid van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank roept op 'tot waakzaamheid' over Eli Global/Lindberg. | + | |
| 22 mei 2017 | NCDOI publiceert de rapporten over CBL en SNIC. | – | + |
| 30 augustus 2017 | CBL informeert Conservatrix dat met ingang van 31 december 2017 het risico van de herverzekering wordt ondergebracht bij een herverzekeraar op Barbados. | – | + (bij de voormalige aandeelhouder) |
| September 2017 | Conservatrix informeert De Nederlandsche Bank over een 'incident' met de trustrekening waarop het onderpand is gestort. Tijdelijk zijn bedragen afgeschreven. | + | – |
| 24 oktober 2017 | Lindberg informeert De Nederlandsche Bank over de 'omhanging'. Hij wil Conservatrix onderbrengen onder een in Luxemburg gevestigde herverzekeraar. | + | – |
| Eind 2017 | In korte tijd vertrekken een lid van de Raad van Commissarissen en een lid van de Raad van Bestuur. In een exitgesprek met De Nederlandsche Bank wordt gewezen op de wens van Lindberg om al op korte termijn over te gaan tot *private placements* vanuit Conservatrix. | + | – |
| Eind 2017/begin 2018 | De FBI begint met een onderzoek naar Lindberg in verband met pogingen tot omkoping van de toezichthouder. | – | + Op 2 oktober 2018 publiek, op 8 oktober 2018 bekend bij De Nederlandsche Bank |
| Begin 2018 | De voorzitter van de Raad van Bestuur van Conservatrix neemt deel aan een bijeenkomst van financiële ondernemingen in de GBIG, onderdeel van Eli Global. Hij verneemt daar van *private placements* tot zestig procent. Hij informeert De Nederlandsche Bank. | + volgens De Nederlandsche Bank op 14 november 2018 | – |
| 1 mei 2018 | De Nederlandsche Bank ontvangt vooraankondiging van een Supervisory College over GBIG. | + | – |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Juli 2018 | De Nederlandsche Bank komt erachter dat in 2017 een retrocessie van de herverzekering heeft plaatsgevonden. | + zomer 2018 | + via een publicatie in Het Financieele Dagblad op 20 mei 2019 |
| 2 oktober 2018 | Eerste publicatie over het FBI-onderzoek naar Lindberg. | – | + op 8 oktober 2018 bekend bij De Nederlandsche Bank |
| 8 oktober 2018 | Een van de leden van de Raad van Commissarissen van Conservatrix informeert De Nederlandsche Bank over het FBI-onderzoek naar Lindberg. | + | + |
| 31 december 2018 | De helft van de balans van CBL bestaat uit *affiliated investments.* | – | + Bekend bij de publicatie van de jaarcijfers over 2018 |
| Begin 2019 | Dezelfde commissaris informeert De Nederlandsche Bank over 'gedoe' tussen CBL en het NCDOI over *affiliated investments.* | + | – |

Op 5 maart 2020 werd Lindberg schuldig bevonden door een jury in de rechtbank van Charlotte van 'political corruption and bribery charges, for orchestrating a bribery scheme involving independent expenditure accounts and improper contributions.'

Op 19 augustus 2020 werd Lindberg veroordeeld tot een gevangenisstraf van 87 maanden. Gray werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van tweeëneenhalf jaar. Hayes werd toezicht door de reclassering opgelegd. Een straf waarvoor de oud-voorzitter van de Republikeinse Partij in North Carolina door president Donald Trump gegratieerd werd.

## 6.3 Conservatrix in een veilige haven

Terug naar 2017. Met de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank over het overdrachtsplan brak voor Conservatrix – zo leek het – een nieuwe periode aan. In de op 15 mei 2017 aan de directie van Conservatrix verzonden 'startbrief' is dit als volgt beschreven:

> 'Het is belangrijk dat de aandeelhouder, de nieuwe directie (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) van Conservatrix gezamenlijk zorgen voor een verdere stabilisatie van de verzekeraar.[30]

De Nederlandsche Bank zou – zo legde zij vast in de 'startbrief' – nauwlettend toezien op de inspanningen van bestuur en commissarissen voor zo'n stabilisatie. Zo zou De Nederlandsche Bank binnen negentig dagen na de overdracht van de aandelen het risicomanagementbeleid en de risicomanagementprocedures onderzoeken. Conservatrix zou – zoals eerder beschreven – pas mogen overgaan tot *private*

*placements* 'indien [De Nederlandsche Bank] – op basis van het hiervoor genoemde onderzoek – heeft vastgesteld dat het risicomanagementbeleid en de risicomanagementprocedures naar tevredenheid van [De Nederlandsche Bank] zijn geïmplementeerd'. Tot het moment dat Conservatrix naar het oordeel van De Nederlandsche Bank zou zijn gestabiliseerd golden een productie- en overnamestop. De *governance* van Conservatrix moest worden versterkt met het aantrekken van een Chief Operating Officer (COO). De aandeelhouder was onder bepaalde voorwaarden verplicht tot bijstorting indien de solvabiliteitsratio van Conservatrix zich onder een ratio van 135 procent bevond. De eerste tien jaar zou geen dividend uitgekeerd worden.

De Nederlandsche Bank ging ervan uit dat Conservatrix 'belangrijke wijzigingen in de situatie van Conservatrix direct meldt aan [De Nederlandsche Bank]'. Nadrukkelijk wees De Nederlandsche Bank erop dat: '[Conservatrix] nauwkeurig en op frequente basis controleert of de *trust agreement* ten behoeve van de herverzekering met CBL volledig wordt nageleefd.'

Ook Trier Holding B.V. ontving een 'startbrief'. Trier, als 'direct shareholder' werd eveneens gevraagd mee te werken aan de verdere stabilisatie van Conservatrix.[31] Meer in het bijzonder gold het volgende: 'As a holder of a qualifying holding in Conservatrix we expect you to inform [De Nederlandsche Bank] as soon as possible about every significant change in the situation of the shareholders.'

De Nederlandsche Bank wenste de jaarlijkse rapporten van GBIG en CBL te ontvangen, alsmede de *opening balance sheets* van Trier Holding B.V., NIH Capital en de Netherlands Insurance Holdings. Op 28 februari 2018 ontving De Nederlandsche Bank het 'Annual Statement' van CBL voor het jaar 2017. Voor zover De Nederlandsche Bank daarmee bekend is, zijn geen jaarlijkse rapporten van GBIG ontvangen. De Nederlandsche Bank heeft na 29 november 2019 de ontbrekende *opening balance sheets* en de ontbrekende jaarstukken van GBIG en CBL opgevraagd bij de toezichthouder in North Carolina. Omdat deze stukken onder de geheimhoudingsovereenkomst vallen, kon De Nederlandsche Bank deze informatie niet beschikbaar stellen aan de Evaluatiecommissie.[32] Daarvoor was de Evaluatiecommissie aangewezen op de website van de Secretary of State van North Carolina (www.sosnc.gov) en de website van OpenCorporates (www.opencorporates.org).

De eerste reacties op de startbrief waren positief. De nieuwe directie liet op 18 mei 2017 aan de curator weten dat de solvabiliteitsratio 'minimaal 135 procent' bedroeg. De nieuwe eigenaar had een bedrag van 18,4 miljoen euro overgemaakt. Met de CBL was een herverzekeringscontract afgesloten. Als zekerheid voor deze vordering was een onderpand gestort op een trustrekening bij de Fifth Third Bank in Cincinnatti (Ohio). De Nederlandsche Bank liet weten dat de aanstelling van de curator werd beëindigd en dat werd afgezien van intrekking van de vergunning en beperking van de beschikkingsbevoegdheid. Conservatrix leek 'in een veilige haven' beland, zoals dat in een interview in *Het Financieele Dagblad* werd verwoord:

'Kort voor SNS Reaal had [De Nederlandsche Bank] al Friesland Bank onder-

gebracht bij Rabo, daarna werd verzekeraar Conservatrix volgens Sijbrand "in veilige haven" gebracht als meest in het oog springende acties'[33]

In zijn afscheidsinterview wees Sijbrand op het volgende:

'Een toezichthouder moet altijd de afweging maken tussen iets doen met het risico dat het voor de rechter komt. Daar zijn onze juridische adviseurs altijd beducht voor. Of niets doen en als het dan toch misgaat, is het slecht voor je reputatie en geloofwaardigheid. Het is een precair evenwicht en ik heb mijn steentje bijgedragen aan het herstel daarvan in de richting van wel acteren.'[34]

Al kort na de aandelenoverdracht begon het te rommelen binnen en rond Conservatrix. In de onderhandelingen tussen Eli Global en De Nederlandsche Bank was uitvoerig gesproken over het beleggingsbeleid. Los van de kwestie van de *private placements* ging het om een investeringsbeleid dat door een min of meer onafhankelijk investeringscomité zou worden uitgevoerd. Na de aandelenovername verdween dat idee en kwam van Eli Global het bericht dat een op Malta gevestigde vermogensadviseur, Standard Advisory Service Limited (SASL), een van de tien door Lindberg op Malta gevestigde bedrijven, het investeringscomité zou gaan adviseren en in feite bepaalde taken van dat comité zou overnemen. Binnen de directie van Conservatrix leefden hiertegen bezwaren vanwege de niet-marktconforme vergoedingen voor vermogensbeheer. Die waren zo hoog dat er onvoldoende winst zou worden gemaakt en onvoldoende vermogen zou worden opgebouwd voor de beoogde solvabiliteitsontwikkeling. In feite kwam het erop neer dat met zulke hoge tarieven, die naar Eli Global zouden terugvloeien, het dividendverbod zou worden omzeild. Het plan om SASL in te schakelen verdween uiteindelijk van tafel.[35]

De nieuwe directie stelde een beleggingsmandaat op dat afgemeten en voorzichtig was. Zo mocht iedere belegging maar een bepaald bedrag van het balanstotaal beslaan en moest er ook een geografische spreiding zijn. Aan de andere kant van de Atlantische Oceaan werd daar anders over gedacht. De spanningen hierover liepen op.

Wat hieraan bijdroeg, was het gedrag van Lindberg. Uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd, komt het beeld naar voren van een man die razendsnel kan denken en in de persoonlijke omgang voorkomend kan zijn. Maar als het tegenzit en hij zijn zin niet krijgt, als hij te maken krijgt met tegenspraak, dan vindt een gedaanteverandering plaats en dreigt hij snel met ontslag van naaste medewerkers of met juridische procedures tegen tegensprekers.

In september 2017 leidden het gedrag van Lindberg en de opstelling van de bestuurders en commissarissen van Conservatrix tot een uitbarsting in wat intern 'het incident' werd genoemd. Het ging om het onderpand, het *collateral*, bij Fifth Third Bank in Cincinnatti. Voor het beheer van het onderpand was een zogeheten *custodian* aangesteld die zonder voorafgaande toestemming van Conservatrix transacties kon verrichten. Het onderpand bestond deels uit *cash* en was grotendeels belegd in bedrijfsobligaties. In september 2017 bleek dat een bedrag van tien tot twintig miljoen euro op de trustrekening ontbrak. Wat te doen? En wat was er precies gebeurd?

In ieder geval moest De Nederlandsche Bank worden ingelicht. De 'startbrief' was duidelijk over de noodzaak om dit soort gebeurtenissen te melden en er was een meldplicht in meer algemene zin. Contact met de *custodian* leverde op dat een aantal interne overboekingen nog niet waren doorgevoerd. Hoewel daarmee de gedachte aan mogelijke fraude verdween, voerde de Raad van Bestuur van Conservatrix vanaf dat moment 'verzwaarde dijkbewaking' in en had de Raad van Bestuur van Conservatrix regelmatiger contact met de *custodian.*

Dit alles bij elkaar was niet goed voor de onderlinge verhoudingen en leidde tot het vertrek van een lid van de Raad van Commissarissen en een van de leden van de Raad van Bestuur. Het is gebruikelijk dat De Nederlandsche Bank exitgesprekken voert met vertrekkers. In één geval liep het exitgesprek enige vertraging op omdat De Nederlandsche Bank het beter vond een 'afkoelingsperiode' in acht te nemen. Dat gesprek vond op 22 februari 2018 plaats, Met het vertrokken lid van de Raad van Commissarissen werd op 1 november 2017 gesproken.[36] De Evaluatiecommissie heeft De Nederlandsche Bank de vraag voorgelegd in hoeverre De Nederlandsche Bank zorgen had over de vele wisselingen in de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van Conservatrix na de overdracht in 2017. Volgens De Nederlandsche Bank liepen de redenen van de vertrekken 'sterk uiteen en [vormden] de meeste wisselingen [...] geen aanleiding voor zorgen.'[37] Ook signalen van anderen heeft De Nederlandsche Bank met de betrokkenen besproken, maar 'dit heeft op dat moment niet geleid tot verdere benodigde actie.'

Op 24 oktober 2017 bezocht Lindberg De Nederlandsche Bank. Van de gesprekken tijdens dat bezoek, die twee uur duurden, bestaat een summier verslag.[38] Het eerste gesprek was tussen de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 01, een medewerker van De Nederlandsche Bank, de vicepresident van GBIG en Lindberg. Volgens het verslag gaf Lindberg aan vast te houden aan de *private placements*, maar hij maakte ook duidelijk dat er geen tijdsdruk was.

Na het gesprek van Lindberg met De Nederlandsche Bank schoven de leden van de Raad van Bestuur van Conservatrix aan voor het tweede deel van de besprekingen. De focus van dat deel van het gesprek lag vooral op het beleggingsbeleid.

Kort na dit gesprek verliet een van de bestuurders van Conservatrix de verzekeraar. Ook een van de leden van de Raad van Commissarissen vertrok. Een carrousel van vertrekkende en komende bestuurders en commissarissen (zie bijlage 3) kwam op gang.

## 6.4 De herverzekering, de retrocessie, het *collateral*, beheerste bedrijfsvoering

Wat op 24 oktober 2017 niet ter sprake kwam, althans niet in het verslag terechtkwam, waren 'het incident' met het *collateral* (zie vorige paragraaf) en de retrocessie.

'Het incident' met het *collateral* was aanleiding om met CBL en Fifth Third Bank nadere afspraken te maken die met Conservatrix in een *memorandum of understanding* werden vastgelegd. De gesprekken daarover vonden in Durham, North Carolina, in december 2017 plaats, waar de voorzitter van de Raad van Bestuur van Conservatrix, E. (Erwin) van der Wal, deelnam aan bijeenkomsten met de vertegenwoordigers van de Amerikaanse verzekeraars van Eli Global. In presentaties kwamen percentages van zestig voorbij van beleggingen in *private placements*. In een regulier gesprek met De Nederlandsche Bank heeft Van der Wal dat ook gedeeld met De Nederlandsche Bank.[39] Volgens Van der Wal was dat in januari 2018. De Evaluatiecommissie heeft hierover navraag gedaan bij De Nederlandsche Bank. Van de reguliere gesprekken die meestal plaatsvonden met twee tot drie weken tussentijd werden verslagen gemaakt.[40] Het redelijk uitgebreide verslag van het reguliere gesprek op 25 januari 2018 bevat geen verwijzing naar of vermelding van de in de bijeenkomst in North Carolina opgedane kennis over *private placements*. Dat is wel het geval in het verslag van het reguliere gesprek op 14 november 2018 waarin het volgende is vermeld: 'een meeting [...] waar cijfers werden getoond van oa CBL. Zijn indruk is dat er een fors deel van de beleggingen in *private placements (affiliated)* zit, naar zijn beeld circa 50 procent van de balans'. CBL zou van de toezichthouder in North Carolina de opdracht hebben gekregen om de positie van deze *private placements* te verminderen.

Begin 2019 waarschuwde een van de leden van de Raad van Commissarissen van Conservatrix De Nederlandsche Bank over een dispuut met de toezichthouder in North-Carolina over bovenmatig hoge percentages *private placements* bij CBL. Een bericht dat serieus werd genomen en tot navraag door De Nederlandsche Bank bij het NCDOI leidde.[41]

Wat de retrocessie betreft ontving de directie van Conservatrix op 30 augustus 2017 een brief van de GBIG, de koepelorganisatie van verzekeraars van Lindberg. Aan de brief was een *Retrocession Agreement* toegevoegd. De overeenkomst – tussen CBL en Bankers Reinsurance Company Ltd. – hield in dat de CBL de herverzekering van verzekeringscontracten van Conservatrix zou beleggen bij de Bankers Reinsurance Company Ltd. in Barbados. Het betrof een 'funds withheld'-contract. Dit hield in dat de premie die CBL aan de herverzekeraar op Barbados verschuldigd was, niet werd betaald maar door CBL werd beheerd.[42] De overeenkomst trad in werking op 31 december 2017. Aan de overdracht van de herverzekering was een *Retrocession Premium* verbonden; 'an amount equal to the Recession Funds Withheld Reserve'. CBL ontving van Bankers Reinsurance Company Ltd in 2017 een 'ceding commission' van zeventien miljoen dollar. Dit bedrag of een deel daarvan is de premie voor de herverzekering.[43]

De Nederlandsche Bank was destijds niet op de hoogte van deze retrocessie. Omdat de retrocessie geen invloed zou hebben op de herverzekeringsovereenkomst tussen CBL en Conservatrix, zou Conservatrix niet verplicht zijn dit te melden bij De Nederlandsche Bank, zo stelt De Nederlandsche Bank in een feitenrelaas.[44]

Deze herverzekeringsconstructie tussen Conservatrix en CBL roept bij de Evaluatiecommissie de vraag op welke overwegingen De Nederlandsche Bank hebben doen besluiten akkoord te gaan met een herverzekering bij een onderdeel van GBIG, namelijk CBL.[45] De Nederlandsche Bank is uitgebreid op deze vraag ingegaan in haar reactie van 3 november 2021:

> 'Het toepassen van een interne herverzekering is niet ongebruikelijk [...]. Conservatrix en CBL maakten geen deel uit van eenzelfde verzekeringsgroep. Er was dus geen financiële verwevenheid, anders dan het herverzekeringscontract zelf. [De Nederlandsche Bank] was zich ervan bewust dat er altijd (tegenpartij)risico's verbonden zijn aan een herverzekering. Voor deze specifieke herverzekering heeft [De Nederlandsche Bank] geoordeeld, mede op basis van opgevraagde *legal opinions*, dat de diverse risicomitigerende afspraken (zoals hierna genoemd) deze risico's adequaat afdekken.

In het bijzonder heeft [De Nederlandsche Bank] de onderstaande aspecten meegewogen bij haar instemming [met] de herverzekering tussen Conservatrix en CBL:

- De omvang van de door Eli Global voorgestelde herverzekering was, op aandringen van [De Nederlandsche Banl], beperkt tot 150 miljoen euro aan verzekeringsverplichtingen. (Dit was geringer dan de in 2015 door Eli Global/Lindberg voorgestelde herverzekering bij [een Maltese herverzekeraar] [...].
- CBL was bevoegd om een herverzekeringsovereenkomst te sluiten en had een *rating* om de herverzekeringsovereenkomst als risicolimitering onder Solvency II te erkennen. CBL voldeed dus aan de formele voorwaarden van Solvency II.
- CBL zou *collateral* ter grootte van 105 procent van de herverzekerde Solvency II verplichtingen aanhouden en deze onderbrengen in een afzonderlijke *trust* buiten Eli Global.
- De trust zou worden samengesteld uit beleggingen die voldeden aan Solvency II vereisten om als risicolimitering in aanmerking te komen en zou geen zogenoemde *private placements* mogen bevatten.
- [De Nederlandsche Bank] heeft verschillende *legal opinions* ontvangen over de uitvoerbaarheid van het onderpand en de afdwingbaarheid van de herverzekeringsovereenkomst. De conclusies van deze juridische adviezen waren dat voldoende was gewaarborgd dat Conservatrix nakoming kon vorderen van de herverzekeringsovereenkomst en zo nodig het bijbehorende onderpand kon opeisen.
- De herverzekeringsovereenkomst bevatte de clausule dat Conservatrix een jaarlijkse opzeggingsmogelijkheid had.
- [De Nederlandsche Bank] verwachtte van de directie van Conservatrix een frequente monitoring van de naleving van de trust overeenkomst ten behoeve van de herverzekering met CBL. Met name of er voldoende, kwalitatief *collateral* aanwezig was., in lijn met de Solvency II criteria zoals opgenomen in de bijlage bij de trust overeenkomst.'[46]

Bij het bovenstaande plaatst de Evaluatiecommissie de kanttekening dat strikt juridisch bezien Conservatrix geen deel uitmaakte van de verzekeraarsgroep van Eli Global waarvan CBL deel uitmaakte, maar dat wel degelijk sprake was van een be-

stuurlijke verwevenheid. Beide ondernemingen kenden één en dezelfde eigenaar, Lindberg.

De eerder aangehaalde passage in de startbrief, 'belangrijke wijzigingen in de situatie van Conservatrix direct meldt aan [De Nederlandsche Bank]' laat niet veel ruimte voor het achterwege blijven van contact met De Nederlandsche Bank. Dat geldt te meer omdat de informatieverplichting nadrukkelijk gold voor de herverzekering bij CBL dat: '[Conservatrix] nauwkeurig en op frequente basis controleert of de *trust agreement* ten behoeve van de herverzekering met CBL volledig wordt nageleefd.'

Toen De Nederlandsche Bank in augustus 2018 alsnog op de hoogte werd gebracht van de retrocessie, werd Conservatrix gevraagd om een analyse te maken van de risico's die aan deze retrocessie verbonden waren. Conservatrix liet weten dat de bestaande afspraken tussen Conservatrix en CBL door de retrocessie geen verandering ondergingen en dat het onderpand niet wijzigde.[47]

De wijze waarop De Nederlandsche Bank op de hoogte raakte van de retrocessie berustte op toeval.[48] Het duurde tot 22 februari 2019 totdat dit nieuws algemeen bekend werd door een publicatie in *Het Financieele Dagblad*.[49] Uit een e-mailbericht dat een medewerker van het ministerie van Financiën die dag aan een aantal collega's toestuurde, mag worden afgeleid dat de nieuwe constructie ook binnen het ministerie niet bekend was: 'Ik zal [De Nederlandsche Bank] eens voorzichtig vragen hoe dit zit.'[50]

In september 2017 vond een onderzoek van De Nederlandsche Bank plaats naar het risicomanagement bij *private placements*.[51] Conservatrix beschikte nog niet over een voldoende uitgewerkte opzet en werking van processen voor het risicomanagement van *private placements*. Er was desondanks vertrouwen dat Conservatrix 'de benodigde verbeteringen [kan] doorvoeren zodat met het beleggen in *private placements* kan worden gestart.'

Dat een beheerste en integere bedrijfsvoering geen eenvoudige opgave was, onderstreepte een van de toenmalige leden van de Raad van Bestuur in zijn gesprek met de Evaluatiecommissie:

> 'Toen [hij] uiteindelijk in 2017 bij Conservatrix begon, constateerde hij dat aan een groot aantal (61) deelaspecten in wet- en regelgeving niet werd voldaan. Zijn prioriteit lag dan ook bij het op orde krijgen van deze punten, het bedrijf weer *fit-for-purpose* te krijgen om weer actief de markt te kunnen betreden, al dan niet voor overnames dan wel voor nieuwe productie. Daarnaast lag er een prioriteit het bedrijf zo in te richten dat de *private placements* die voor Eli Global belangrijk waren geaccepteerd te krijgen onder de condities zoals [De Nederlandsche Bank] die gesteld had.'[52]

Op 23 januari 2018 kreeg De Nederlandsche Bank van Conservatrix een plan van aanpak om de tekortkomingen in het risicobeleid en -management aan te pakken en zo doende over te gaan op *private placements*. Dat de solvabiliteitsratio eind 2017

was gestegen naar 188 procent, was goed nieuws. Dat werd op 7 mei 2018 bij De Nederlandsche Bank bekend.

Maar in de loop van 2018 daalde de solvabiliteitsratio naar 147 procent, gevaarlijk dicht bij de intern door Conservatrix te hanteren ondergrens van 135 procent. Na de publiciteit over de instelling van een onderzoek door de FBI naar Lindberg, begin oktober 2018, paste AM Best, een Amerikaanse kredietbeoordelaar, de *rating outlook* van CBL aan van *positive* naar *stable*.

Kort daarna, op 28 november 2018, meldde de Raad van Bestuur van Conservatrix aan De Nederlandsche Bank dat het beheersingsproces voor de *private placements* voldoende was uitgewerkt.[53] Conservatrix had de procedures en besluitvorming geoefend (in een *dry-run* voor een denkbeeldige investering in een *non-affiliated*). De oefening was geslaagd, maar dit kon nog niet leiden tot een dergelijke investering, omdat De Nederlandsche Bank nog geen toestemming had gegeven voor *private placements*. Conservatrix vroeg daarom om een nieuwe 'on-site assessment' van De Nederlandsche Bank. De divisiedirectie toezicht verzekeraars van De Nederlandsche Bank verzocht om dat per brief kenbaar te maken. Dat zou De Nederlandsche Bank de gelegenheid bieden om daarop formeel te reageren.

## 6.5 Een nieuwe koers

De voltallige Raad van Commissarissen sprak op 13 februari 2019 met drie medewerkers van De Nederlandsche Bank.[54] De president-commissaris blikte in zijn inleiding terug op de resultaten in 2018. Binnen de organisatie waren aanpassingen gedaan om 'groen licht' te krijgen voor de opheffing van de productiestop. Conservatrix was ook 'gereed gemaakt' voor *private placements*. De president-commissaris had de indruk dat De Nederlandsche Bank het in 2018 met Conservatrix eens was dat het licht op groen stond, maar hij vroeg zich af of De Nederlandsche Bank van mening was veranderd.

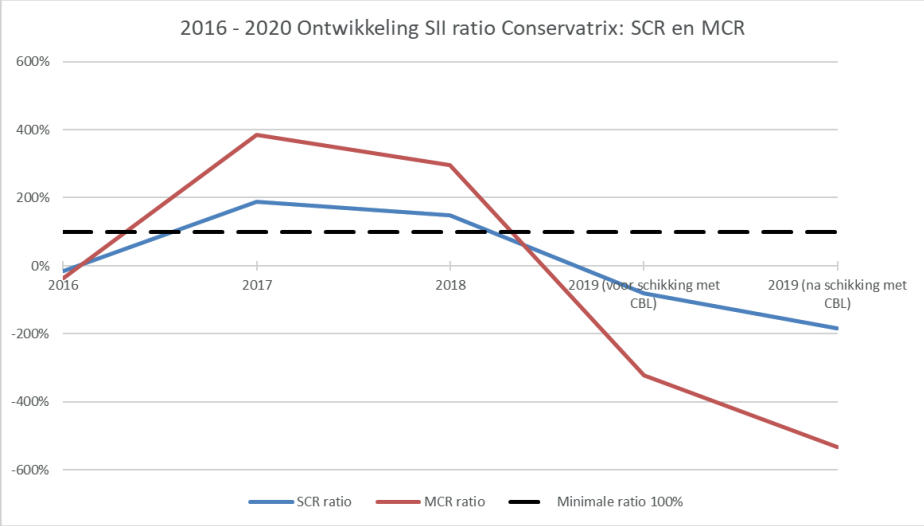
Een van de medewerkers van De Nederlandsche Bank liet weten dat De Nederlandsche Bank niet had besloten dat er géén groen licht zou komen, maar De Nederlandsche Bank was nog niet zover vanwege de 'ontwikkelingen in de omgeving van Cx'. Bovendien was sprake van een 'scherpe daling' van de SCR in het vierde kwartaal van 2018. Ten slotte was 'de situatie in de [Verenigde Staten] die voor Cx belangrijk is vanwege de herverzekering' reden tot zorg. Op 5 februari 2019 was de FBI begonnen met een onderzoek naar frauduleus handelen door bedrijven van Lindberg in de Verenigde Staten.

De Raad van Commissarissen had de voorzichtige opstelling van De Nederlandsche Bank al zien aankomen. Het bestuur van Conservatrix onderhield een open communicatie met de twee toezichthouders in de divisiedirectie toezicht verzekeraars. De eerder afgekondigde strategie van Conservatrix ('growth-light groei') was terzijde geschoven door de Raad van Commissarissen. Alles was nu gericht op het gereedmaken van Conservatrix voor verkoop: 'dit is gisteren in RvC-vergadering besloten'.[55]

De dag na het beraad met De Nederlandsche Bank liet Conservatrix weten af te zien van een *on site* onderzoek naar *private placements*. Op 26 februari 2019 werd Conservatrix weer onder protocol geplaatst. Op 2 april 2019 werd Lindberg officieel als verdachte aangemerkt in het onderzoek van de FBI naar omkoping van de *Commissioner* in North Carolina.

Zorgelijk was de daling van de solvabiliteitsratio. In het derde kwartaal van 2018 was die nog 207 procent. Vervolgens volgde een scherpe daling naar 147 procent in het vierde kwartaal. In het eerste kwartaal van 2019 kwam de ratio uit op 132,51 procent, net onder het intern vastgestelde minimum van 135 procent. De interne controle en de beheersingsmaatregelen binnen Conservatrix waren niet op orde. Van een stabilisatie van Conservatrix was dan ook geen sprake.

### BOX 6.3 SOLVABILITEITSRATIO 2016-2020




Zolang er geen uitspraak van de Hoge Raad was in het cassatieberoep van de voormalige aandeelhouder tegen de goedkeuring van het overdrachtsplan van de Amsterdamse rechtbank, stond de mogelijkheid van verkoop op losse schroeven. Maar de Hoge Raad verwierp op 17 mei 2019 het beroep van de voormalige aandeelhouder.

Op 24 mei 2019 trok Conservatrix het verzoek aan De Nederlandsche Bank in om *stabilized* te worden verklaard. De Resolutieraad had kort daarvoor, op 21 mei 2019, de voorlopige Algemene Belang Test (ABT) besproken. Zie ook hoofdstuk 7, paragraaf 7.6. Met als doel een verkoop van Conservatrix moest De Nederlandsche Bank extra voorzichtig zijn. In een zogeheten 'interventienota' werd niet alleen voor reputatieschade voor De Nederlandsche Bank gewaarschuwd, maar werd ook aangeraden geen acties te ondernemen die het verkoopproces negatief zouden kunnen beïnvloeden.[56] De andere kant van de medaille was dat de interventiestrategie hierdoor het risico meebracht dat de tijd zou voortschrijden en maatregelen van De Nederlandsche Bank zouden uitblijven.[57]

Een lastige kwestie betrof de in een *commitment* door Trier Holding B.V. vastgelegde verplichting tot bijstorting. Een verplichting die inging na zes maanden nadat de solvabiliteitsratio onder de 135 procent was terechtgekomen. Omdat de ratio in het eerste kwartaal van 2019 onder die grens lag, stuurde De Nederlandsche Bank een brief aan Trier Holding B.V. waarin de aandeelhouder werd gewezen op de verplichting tot bijstorting binnen zes maanden, dat wil zeggen uiterlijk 6 november 2019. De Nederlandsche Bank liet weten dat deze periode van zes maanden op 6 mei 2019 zou beginnen. Dat was de datum waarop Conservatrix De Nederlandsche Bank had ingelicht over haar cijfers over het eerste kwartaal.[58]

*De herverzekeringsovereenkomst*

Een minstens even lastige kwestie was de beëindiging van de herverzekeringsovereenkomst tussen Conservatrix en CBL. Het was de bedoeling de bestaande overeenkomst te vervangen. Op 27 juni 2019 werd CBL onder een *Rehabilitator* geplaatst (*Commissioner* Causey) die tevens als *Receiver* zou optreden.[59] In de loop van dezelfde dag verlaagde AM Best de *Financial Strength Rating (FSR)* van CBL van B++ (good) naar E (under regulatory supervision) en de *Long-Term Issuer Credit Rating* van 'BBB' naar 'E'.

De Evaluatiecommissie constateert dat Conservatrix in een situatie was terechtgekomen die werd gekenmerkt door vele juridische haken en ogen.[60] In de eerste plaats was de inbreng van een onderpand in een *trust* waarvan Conservatrix begunstigde was onderdeel van de herverzekeringsovereenkomst. De *trust* was opgericht met een overeenkomst tussen in de eerste plaats CBL en een Maltese entiteit (samen de *grantors*) en in de tweede plaats Conservatrix. Fifth Third Bank fungeerde als *trustee*.[61] In de tweede plaats kende de herverzekeringsovereenkomst – anders dan bij *material breach* – geen expliciete bevoegdheid voor Conservatrix om de overeenkomst op te zeggen.

De Nederlandsche Bank had de kwaliteit van het *collateral* onderzocht. Het goede nieuws was dat er geen sprake was van investeringen in *affiliates* van Lindberg. Het minder goede nieuws was dat er vraagtekens waren bij de kwaliteit van het *collateral* om te voldoen aan de Solvency II-criteria. Een kwart van de portefeuille bestond uit *Asset Backed Securities* (ABS) en zestig procent uit *corporate loans* met een *rating* van BBB of lager.[62]

Zoals is beschreven in paragraaf 5.6. droeg de herverzekering – naast de kapitaalstorting in *cash* van ruim 18 miljoen euro[63] – in 2017 voor een belangrijk deel bij aan het herstel van de solvabiliteitsratio van Conservatrix naar 135 procent. Hierboven is ook uiteengezet dat de verlaging van de *rating* van CBL de initiële positieve effecten op de solvabiliteitsratio van Conservatrix deed verdwijnen. Dat gold ook voor de latere nietigverklaring van de herverzekering (zie paragraaf 7.4.). Het einde van de herverzekering nam echter niet alleen de positieve effecten weg. Het einde van de herverzekering creëerde ook grote nieuwe negatieve effecten, kort gezegd doordat Conservatrix op dat moment werd blootgesteld aan de gevolgen van een rentedaling die zich tijdens de looptijd van de herverzekering had gemanifesteerd maar waarvan het risico toen voor rekening van CBL kwam.[64] Dit kan duidelijk wor-

den gemaakt door de hoofdkenmerken van de herverzekering in beeld te brengen. De hierna gebruikte getallen zijn afgerond.

Bij het aangaan van de herverzekering was de nominale waarde van de toekomstige verplichtingen van de herverzekerde portefeuille van Conservatrix ongeveer 600 miljoen euro. De eerste 400 miljoen euro daarvan zou Conservatrix zelf betalen (het 'eigen behoud').[65] Het resterende bedrag van 200 miljoen euro kwam voor rekening van CBL. Het is dit bedrag van 200 miljoen euro aan verzekeringsverplichtingen dat correspondeert met de 150 miljoen euro die door De Nederlandsche Bank als het maximale bedrag aan te herverzekeren verzekeringsverplichtingen is aangeduid (zie paragraaf 5.6). Op 3 december 2021 heeft De Nederlandsche Bank nader aan de Evaluatiecommissie toegelicht dat dit bedrag van 150 miljoen euro het maximale bedrag aan te herverzekeren verzekeringsplichtingen was *bij* de aanvang van de herverzekering, te weten de omvang van de contante waarde van de kasstromen die voor ekening van CBL zouden komen (dus 'voorbij' het eigen behoud van Conservatrix), uitgaande van de situatie *bij* de start van de herverzekering.[66]

In de praktijk kon het 'maximale' bedrag aan te herverzekeren verzekeringsplichtingen veel groter worden dan die 150 miljoen euro, omdat het renterisico van de herverzekerde portefeuille volledig (dus ook wat het eigen behoud betreft) bij CBL was belegd, en dat is precies wat ook is gebeurd: de daling van de rente die zich gedurende de looptijd van de herverzekering voltrok had tot gevolg dat het totale risico voor CBL almaar groter werd, overigens zonder dat dit zich voor CBL op de kortere termijn vertaalde in het moeten doen van feitelijke betalingen vanwege het hiervoor vermelde eigen behoud van Conservatrix.

Wel moest CBL als gevolg van de vergroting van het herverzekerde bedrag periodiek *collateral* storten op een speciale depotrekening, omdat was afgesproken dat CBL er via die depotrekening voor zou zorgdragen dat steeds 105 procent van de door haar herverzekerde verplichtingen was afgedekt. Bij aanvang van de herverzekering was op die depotrekening in overeenstemming met dit uitgangspunt een bedrag van 157,5 miljoen euro (105 procent van 150 miljoen) gestort (feitelijk bestaande uit de herverzekeringspremie van 100 miljoen euro, een additionele storting door CBL van 50 miljoen euro, alsmede een storting van een Maltese entiteit van 7,5 miljoen euro).[67] Uitgaande van het verloop van de rentecurve gedurende de herverzekering zou op de depotrekening ten tijde van de beëindiging van de herverzekering in 2019 een bedrag hebben moeten staan dat aanzienlijk hoger was dan het bedrag dat daarop in werkelijkheid was geboekt, te weten in totaal ongeveer 230 miljoen euro.[68] Het herverzekeringsbedrag was in de loop van de tijd aldus met een bedrag van ongeveer 80 miljoen gegroeid (van 150 miljoen euro tot 230 miljoen euro). Door de schikking kreeg Conservatrix een bedrag van de depotrekening uitgekeerd van ongeveer 109 miljoen euro, in wezen de terugbetaling van de herverzekeringspremie van 100 miljoen euro plus een rentevergoeding. Dit leverde *de facto* een gat op van 50 miljoen euro (i.e. het verschil tussen het bij de aanvang van de herverzekering bestaande herverzekeringsbedrag van 150 miljoen euro en de premie) *plus* 80 miljoen euro in verband met het renterisico dat ook weer bij Conservatrix was terechtgekomen.[69] Dit was een belangrijke oorzaak van de terugval van de solvabiliteit in de betrokken periode.

Deze gang van zaken heeft bij de Evaluatiecommissie vragen opgeroepen. De meest fundamentele is of de economische voorwaarden van de herverzekering voor CBL niet te riskant waren, waarvoor uiteindelijk Conservatrix het gelag heeft moeten betalen. Kon CBL als betrekkelijk kleine partij wel geacht worden in staat te zijn het renterisico metterdaad te dragen? De Nederlandsche Bank heeft op deze vraag van de Evaluatiecommissie gereageerd door te suggereren dat CBL het renterisico op haar beurt had kunnen afdekken, hetgeen bij de Evaluatiecommissie vervolgens tot de vraag geleid heeft waarom De Nederlandsche Bank zulks niet als dwingend vertrekpunt aan de herverzekeringsconstructie heeft verbonden. Daarbij merkt de Evaluatiecommissie op dat de overeenkomst van herverzekering weliswaar was gesloten tussen CBL en Conservatrix, maar dat de uitgangspunten en randvoorwaarden door De Nederlandse Bank met Lindberg waren onderhandeld in het kader van de overdracht.

*De bijstortverplichting*

Conservatrix informeerde De Nederlandsche Bank op 6 augustus 2019 over de cijfers van het tweede kwartaal. De solvabiliteitsratio was gedaald naar 75 procent. Lager dan 100 procent, waardoor de verplichting tot opstelling van een herstelplan gold. Twee dagen later legde De Nederlandsche Bank Conservatrix de opstelling van een herstelplan op.[70]

Een antwoord op de brief van 12 juni 2019 aan Trier Holding B.V. was uitgebleven. Op 6 september 2019 volgde een, ook lang onbeantwoorde, nieuwe brief waarin De Nederlandsche Bank Trier Holding B.V. om bevestiging vroeg van bijstorting niet later dan 6 november 2019.[71]

Andere wegen om de druk op te voeren werden onderzocht. Zo wilde De Nederlandsche Bank weten of gebruik kon worden gemaakt van een clausule over arbitrage via het Nederlandse Arbitrage Instituut (NAI). Dit om maximale druk uit te oefenen op de aandeelhouder, maar Trier Holding B.V. beschikte niet over activa. Een eventueel arbitraal vonnis zou De Nederlandsche Bank moeten laten erkennen en ten uitvoer moeten laten leggen in de Verenigde Staten. Dat zou veel tijd kosten en hoge advocaatkosten opleveren.

Het lukte De Nederlandsche Bank om op 17 september 2019 een gesprek te organiseren met Trier Holding B.V. Van de kant van Trier Holding B.V. waren aanwezig de bestuurder van Trier Holding B.V., zijn beoogde opvolger en nog een tweede bestuurder van Trier Holding B.V.[72]

Volgens het verslag van het gesprek was vooral de bestuurder van Trier Holding B.V. aan het woord. Op vragen over de mogelijkheid van kapitaalstorting werd meermalen geen reactie gegeven. Aangegeven werd dat het niet erg voor de hand lag een kapitaal in te brengen in een vennootschap waar je vanaf wilt.' Volgens de bestuurder van Trier Holding B.V., was er tot 6 november 2019 nog voldoende tijd om tot een oplossing te komen van de kapitaalsituatie. Via hem liepen contacten met een grote Nederlandse verzekeraar, twee investeringsmaatschappijen en een internationaal opererende levensverzekeraar.

# 7 Op weg naar het faillissement

## 7.1 De vervolgstappen

Eind 2019 verkeerde Conservatrix opnieuw in grote problemen. De *deadline* van 6 november 2019 was verlopen zonder een bijstorting door Trier Holding B.V. Omdat Trier Holding B.V. (de aandelen van) Conservatrix wilde verkopen, lag het volgens de aandeelhouder niet voor de hand om bij te storten. Het *collateral* bij Fifth Third Bank bedroeg eind 2019 zo'n 160 miljoen euro, de herverzekeringsvordering van eind 2018 plus de afgesproken marge van vijf procent.[1] Vanwege de *rehabilitation* vonden geen aanvullingen meer plaats. Er moest een herstelplan komen om weer te voldoen aan de solvabiliteitsratio van 135 procent.

## 7.2 Het herstelplan

Op 3 oktober 2019 bood Conservatrix het herstelplan aan dat De Nederlandsche Bank op 8 augustus 2019 had gevraagd. Kern van het herstelplan was een *en bloc*-korting van daarvoor in aanmerking komende polissen, namelijk de polissen waarin reeds een clausule was opgenomen dat op toekomstige aanspraken en garanties zou kunnen worden gekort. In combinatie met andere maatregelen zou dit ertoe leiden dat de solvabiliteitsratio weer zou stijgen naar 161 procent. Ook zou de herverzekeringsovereenkomst met CBL moeten worden ontbonden en de *collateral* weer in de boeken van Conservatrix moeten terechtkomen.

Het nog niet door De Nederlandsche Bank goedgekeurde[2] herstelplan (het Recoveryplan) werd al snel ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Allereerst vertrok de voorzitter van de Raad van Bestuur: na een besluit van de Raad van Commissarissen van Conservatrix. Hij was op 15 mei 2017 aangesteld, vertrok eind september 2019 (formeel op 18 oktober 2019) en werd vervangen door zijn voorganger, Collé. Collé startte begin oktober informeel met inlezen en begon formeel op 18 oktober 2019. Een paar dagen later werd de nieuwe voorzitter van de Raad van Bestuur verrast door een telefoontje van een vertegenwoordiger van de *Rehabilitator* die hem meedeelde dat de *Rehabilitator* voornemens was en de bevoegdheid had om de herverzekeringsovereenkomst nietig te verklaren met terugwerkende kracht 'disavowal ab initio'.[3] Pogingen om Conservatrix te verkopen waren niet succesvol.[4] Twee geïnteresseerde partijen kregen in mei 2019 toegang tot een *dataroom* en konden tussen 20 en 29 mei 2019 een *non-binding offer* doen. Eind maart 2019 steeg de solvabiliteitsratio naar 133 procent: 'de volatiliteit van de SCR-ratio wordt vooral bepaald door de renteontwikkeling.'

Een heikel punt was de herverzekeringsovereenkomst en het *collateral* bij die overeenkomst. Binnen De Nederlandsche Bank leefde de mening dat Conservatrix wel steken had laten vallen bij het volgen van het *collateral*, maar de jurisdictie rondom het herverzekeringscontract was volgens De Nederlandsche Bank erg gecompliceerd.[5]

## 7.3 De bijstortverplichting

Op 2 oktober 2019 wendde De Nederlandsche Bank zich opnieuw tot Trier Holding B.V. Dit keer met het dringende verzoek om niet later dan 23 oktober 2019 van Trier Holding B.V. een reactie op deze en eerdere brieven te krijgen. Bleven aanvankelijk reacties op brieven uit, dit keer volgde op 22 oktober 2019 een uitgebreide reactie, waarin ook voor de eerder niet beantwoorde brieven werd bedankt. Allereerst betwistte Trier Holding B.V. dat Conservatrix over een aaneengesloten periode van bijna zes maanden niet voldaan had aan de solvabiliteitsratio van minimaal 135 procent. Volgens Trier Holding B.V. was Conservatrix 'above the agreed minimum SCR as per October'.[6] Van een bijstortverplichting kon geen sprake zijn: 'it cannot yet be invoked in any case as the conditions are not fulfilled in the present circumstances.'

Ook haalde Trier Holding B.V. het *EU-USA Agreement on insurance and reinsurance* aan. Die overeenkomst trad in april 2018 in werking en moest in alle lidstaten van de Europese Unie zijn ingevoerd op 22 september 2019: 'it builds on, but exceeds in scope and effect the previous equivalence decision of 2015.' Trier Holding B.V. ontleende aan deze overeenkomst dat de Q2 cijfers van Conservatrix moesten worden bijgesteld. Meer in het bijzonder gold dit voor de *collateral:* 'as a result, the risk mitigating effect of the policy combined with the collateral should still be fully recognized. We are not aware of an insufficiency of the collateral in light of the actual current "outstanding ceded liabilities" as meant in the Agreement.' Ook de verlaging van de *rating* van CBL was niet langer van belang: 'as ratings are not relevant under the Solvency II regulation for EU based reinsurance policies [...], this can equally no longer be requested.' Met andere woorden, het verlies van 54 procentpunten als gevolg van een lagere *rating* van CBL kon niet worden toegerekend aan de solvabiliteitsratio van Conservatrix: 'we understand from Conservatrix that (absent the downgrade reasoning), the proxy Solvency calculation would be 140% or 138,7% as per early October.'

Trier Holding B.V. was dan ook niet van plan om over te gaan tot een bijstorting. Er was naar haar mening immers nog geen aaneengesloten periode van zes maanden verstreken waarin de solvabiliteitsratio onafgebroken onder de 135 procent had gelegen: 'As follows from the above, it is our understanding that the 135% has already [been] reached again in October, stopping the clock on the timeframe.'

Voor De Nederlandsche Bank was deze stellingname van Trier Holding B.V. reden om met het bestuur van Conservatrix om de tafel te gaan zitten. Op dat moment was al bekend dat de *Rehabilitator* de herverzekeringsovereenkomst nietig zou ver-

klaren, waardoor een nieuwe, nog onoverzichtelijker situatie was ontstaan. Op 5 november 2019 had de advocaat van CBL bericht dat binnen dertig dagen een onderbouwd voorstel over de wijze van afwikkeling aan Conservatrix zou worden toegezonden. De solvabiliteitsratio was in het derde kwartaal verder gedaald, naar 68 procent, een daling ten opzichte van het tweede kwartaal met 7 procent. Om weer op een niveau van 118 procent solvabiliteit te komen zou volgens Conservatrix bij een schikking met CBL in de orde van grootte van 135 miljoen euro een bijstorting van 174 miljoen euro nodig zijn.[7] Afgesproken werd dat uiterlijk op 22 november 2019 een nieuw herstelplan zou worden ingediend. Deze aangepaste versie van het herstelplan zou uitgaan van een situatie waarin Conservatrix niet langer een zelfstandige onderneming zou zijn.

De brief van Trier Holding B.V. werd op 20 december 2019 beantwoord. Vrij uitgebreid ging De Nederlandsche Bank in op de argumenten van Trier Holding B.V. die ondeugdelijk zouden zijn. Zonder verder tijdverlies – zo stelde De Nederlandsche Bank – zou moeten worden overgegaan tot een bijstorting.

In het vorige hoofdstuk kwam reeds aan de orde dat de Toezichtraad had gesproken over een procedure bij het NAI, het Nederlands Arbitrage Instituut, om op die manier een bijstorting af te dwingen. Een kwestie waarbij De Nederlandsche Bank gebruikt maakte van de adviezen van externe adviseurs. Reputationele overwegingen speelden een belangrijke rol bij het aanspannen of ondersteunen van een procedure.[8] Sijbrand had op de gevaren van niets doen voor reputatie en geloofwaardigheid gewezen in zijn afscheidsinterview in *Het Financieele Dagblad* op 29 juni 2018. Het verleden leerde immers dat als onder toezicht staande financiële ondernemingen in problemen kwamen en polishouders, dan wel rekeninghouders werden gedupeerd, de rol van De Nederlandsche Bank kritische vragen opriep. Bijvoorbeeld of De Nederlandsche Bank wel voldoende had gedaan om te voorkomen dat financiële problemen konden ontstaan. Zulke kritiek lag in het geval van Conservatrix opnieuw voor de hand. Er waren immers al – zo kort na de aandelenoverdracht – nieuwe financiële problemen ontstaan, waarbij gewezen werd op het onderbrengen van de herverzekeringsconstructie bij een partij op Barbados. De vraag was dan ook of het gewenst was om gebruik te maken van de contractuele positie van De Nederlandsche Bank jegens de aandeelhouders van Conservatrix, een procedure te starten om een kapitaalstorting van de aandeelhouders af te dwingen en het korten van de polishouders te voorkomen. Zo zou De Nederlandsche Bank zich kunnen verweren door erop te wijzen dat zij alles in het werk zou hebben gesteld om de problemen bij Conservatrix te keren.

Maar gaandeweg werd voorzichtiger gekeken naar betrokkenheid bij dit soort procedures. Lindberg had in de onderhandelingen over het *commitment* klip en klaar gesteld dat hij niet tot in de eeuwigheid gebonden wilde zijn aan een bijstortverplichting. Namens De Nederlandsche Bank was vervolgens een zogeheten 'sunset clause' voorgesteld waarin de verwachting werd uitgesproken dat Conservatrix binnen twee jaar zou zijn gestabiliseerd (en de bijstortverplichting zou komen te vervallen). Zodra sprake zou zijn van stabilisatie, was de bijstortverplichting beperkt in die zin dat de bijstorting bedrijfseconomisch verantwoord zou zijn.

Dit alles vormde de opmaat naar een bespreking in de Toezichtraad op 21 november 2019 over het al dan niet inzetten van een procedure.[9] Bij de Toezichtraad leefden twijfels. Een procedure zou in Nederland beginnen, waarna een eventueel toewijzend vonnis van het NAI in de Verenigde Staten zou moeten worden omgezet naar Amerikaans recht en ook daar ten uitvoer zou moeten worden gelegd. De Nederlandsche Bank schatte in dat daarmee ten minste 2,5 jaar gemoeid zou zijn en hield rekening met kosten die konden oplopen tot een half miljoen euro.

Daarnaast waren er nog andere overwegingen. Zo moest absolute duidelijkheid bestaan over de periode dat sprake was van een onderschrijding van de solvabiliteitsratio. Niet onbelangrijk was ook de vraag naar de tenuitvoerlegging. De constructie voor de onderbrenging van de aandelen van Conservatrix voorzag in Trier Holding B.V., een rechtspersoon naar Nederlands recht en de directe aandeelhouder, met vervolgens rechtspersonen in Delaware en North Carolina waarop de bijstorting niet kon worden verhaald. Dat kon in feite alleen op de indirecte aandeelhouder, Lindberg. Het was de vraag of 'Lindberg and the entities against whom [De Nederlandsche Bank] may have a direct claim could satisfy a substantial award'. Door de te verwachten lange duur van de procedure was het ten slotte de vraag of Conservatrix in de tussentijd kon voldoen aan haar verplichtingen jegens de polishouders.

Meer specifiek voor De Nederlandsche Bank gold dat zij in een dubbelrol zat. Als De Nederlandsche Bank en hoeder van de belangen van de polishouders zou instemmen met een *en bloc*-korting, dan zou dat de hoogte van de bijstorting in een procedure kunnen beïnvloeden en het voortbestaan van Conservatrix bestendigen.

Als een schaduw lag de afhandeling van de herverzekeringsovereenkomst over de kwestie van arbitrage. Elke vorm van afhandeling van de herverzekeringsovereenkomst zou leiden tot een onderschrijding van de MCR. Zou het Conservatrix niet binnen drie maanden lukken om die ratio te herstellen, dan restte de wettelijke verplichting tot intrekking van de vergunning.

Uiteindelijk luidde de finale conclusie van de Toezichtraad om vooralsnog af te wachten. Dat was een tegenvaller voor Conservatrix dat weliswaar een eigenstandig recht had om via een procedure bij het NAI bijstorting af te dwingen, maar geen partij was bij het *commitment* waaronder alleen de handtekeningen van Trier Holding B.V. en de indirecte aandeelhouders stonden. Het *commitment* maakt deel uit van het *Agreement re post-completion covenants* dat een overeenkomst betreft tussen De Nederlandsche Bank, Trier Holding B.V. Netherlands Insurance Holding Inc., NIH Capital LLC en Greg E. Lindberg. Conservatrix vreesde dat een vordering van haar zou kunnen worden afgewezen omdat zij geen partij was bij de afspraken over het *commitment*. Verder voorzag Conservatrix onenigheid over de onderschrijding van de solvabiliteitsratio. De Nederlandsche Bank zou met haar gezag in de procedure kunnen bevestigen dat de ratio was onderschreden. De Nederlandsche Bank zou zich niet als procespartij mengen in de procedure maar wel een *endorsement letter* zou afgeven.[10]

De *endorsement letter* van 20 december 2019 luidt: '[De Nederlandsche Bank] is of the opinion that the Shareholders are obliged to comply with the Commitment and that the Commitment is all the more pressing in light of the fact that the SCR ratio of the Company is now below 100%.'[11] De brief was voor Conservatrix van belang om de procedure in gang te zetten. Daarbij voerde Conservatrix de belangen van de polishouders aan en de tijdsdruk als gevolg van wettelijke termijnen die gelden in het kader van het herstelplan.

Op 22 december 2019, om 22.03 uur, maakte Conservatrix een arbitraal kort geding bij het NAI aanhangig. Op 31 januari 2020 volgde het arbitraal kortgedingvonnis: Trier Holding B.V. werd verplicht binnen zestig dagen de bijstortverplichting na te komen. De indirecte aandeelhouders werden veroordeeld om Trier Holding B.V. daartoe in staat te stellen op straffe van een dwangsom van 150 miljoen euro. De termijn van zestig dagen verstreek op 31 maart 2020.[12]

## 7.4 Nietigverklaring van de herverzekeringsovereenkomst

Op 25 november 2019 liet de advocaat van de *Rehalibilitator* Conservatrix weten een schikkingsvoorstel te willen doen over de herverzekeringsovereenkomst met CBL. Dat voorstel hield in beëindiging van de overeenkomst met uitkering van de oorspronkelijk door Conservatrix betaalde premie plus een rentevergoeding, in totaal 102,5 miljoen euro.

Vier weken later, op 22 december 2019 kreeg de afwikkeling van de herverzekeringsovereenkomst een nieuwe wending. Conservatrix stuurde een *withdrawal* notice en startte tegen CBL een arbitrageprocedure. Via zijn advocaat mailde de *Rehabilitator* Conservatrix nog dezelfde dag dat de herverzekeringsovereenkomst was beëindigd ('disavowed'). CBL informeerde Conservatrix over het besluit van de *Rehabilitator* om de herverzekeringsovereenkomst nietig te verklaren: 'As a result of the disavowal, the Treaty is deemed to be void ab initio, and we will be seeking a judicial determination as to the proper distribution of assets in the Trust Account.'[13]

Op maandag 23 december 2019 liet de *Rehabilitator* weten dat hij bij het *Superior Court* in Wake County, North Carolina, een *Temporary Restraining Order* zou indienen. Hiermee zou hij willen voorkomen dat onder andere Conservatrix vermogensbestanddelen van de trust zou 'aantasten'. De *Temporary Restraining Order* werd nog dezelfde dag door de rechter afgegeven. Dat gebeurde – zoals gebruikelijk is – ex parte: partijen werden niet opgeroepen. Dat zou wel op 2 januari 2020 gebeuren als deze voorlopige rechterlijke aanwijzing zou worden omgezet in een *preliminary injunction*.

Uiteindelijk kwam het op 7 mei 2020 tot een schikking en ontving Conservatrix 109,4 miljoen euro (79 miljoen euro aan bedrijfsobligaties en 30 miljoen euro in contanten).

De exacte marktwaarde van het *collateral* op het moment van het terugstorten van het bedrag van 109.4 miljoen euro aan Conservatrix was ongeveer 158,5 miljoen euro. De laatste opgave van de zijde van de *Rehabilitator* van september 2019 van de in het Trust Depot aanwezige vermogen bedroeg 167 miljoen euro.

## 7.5 Een nieuw herstelplan

Collé, de nieuwe voorzitter van de Raad van Bestuur van Conservatrix, koos in het aangepaste, nieuwe herstelplan een andere koers dan zijn voorganger. Hij ging ervan uit dat Conservatrix niet lang meer als een zelfstandige onderneming zou voortbestaan. Een nieuw verkooptraject zou moeten worden opgestart. In het herstelplan nam het terughalen van het *collateral* een voorname plaats in. Ook hoorde het afdwingen van een kapitaalstorting door de aandeelhouder tot de hoofdmaatregelen in het nieuwe plan. Ten slotte was er nog een aanvullende maatregel van een *en bloc*-korting. Daarmee zou afhankelijk het uiteindelijk te kiezen scenario een bedrag gemoeid zijn tussen 70 en 200 miljoen euro.[14]

Om de vaart erin te houden vroeg Conservatrix op 25 november 2019 goedkeuring van De Nederlandsche Bank voor het uitwinnen van het *collateral* en voor het starten van een arbitraal kort geding tegen CBL. De Nederlandsche Bank, zelf verwikkeld in een discussie over het inzetten van zo'n procedure, liet weten dat het 'nog niet duidelijk [is] wat hier precies de inzet was en hoe Conservatrix de samenloop met andere herstelmaatregelen waaronder de *en bloc*-wijziging ziet om weer (stabiel) aan de SCR te voldoen en de hersteltermijnen daarbij.'[15] De Nederlandsche Bank kon op dat moment dan ook nog geen goedkeuring geven.

Op 28 november 2019 volgde een brief van De Nederlandsche Bank als reactie op het op 3 oktober 2019 ingediende herstelplan en de naderhand aangebrachte aanpassingen.[16] De Nederlandsche Bank vond de herstelmaatregelen 'nog onvoldoende uitgewerkt' en onvolledig. Er was onvoldoende inzicht in de effecten van uit te voeren herstelacties. In een nadere toelichting wees De Nederlandsche Bank erop dat verschillende documenten waren ingediend. Dat was 'te gefragmenteerd':

> '[De Nederlandsche Bank] verwacht een integraal herstelplan. Indien sprake is van verschillende documenten dienen de ingediende stukken op elkaar afgestemd te zijn en een integraal beeld te geven, op basis waarvan [De Nederlandsche Bank] zich een oordeel kan vormen.'

Ook op andere punten had Conservatrix niet volgens de regels het plan opgesteld: de scenario's waren onvoldoende uitgewerkt en er ontbrak een vergelijking tussen de scenario's en de situatie van een faillissement. Conservatrix kreeg een maand de tijd om deze manco's te verhelpen, op voorwaarde dat op 6 februari 2020 de solvabiliteitsratio op minstens het minimale niveau zou zitten.

Ten behoeve van een eventuele *en bloc*-maatregel (de aanvullende maatregel uit het herstelplan) liet Conservatrix de portefeuille beoordelen door juristen. Daaruit kwam naar voren dat circa 34.000 polissen een bruikbare *en bloc*-clausule bevatten,

waarbij overigens werd aangegeven dat juridische risico's toch niet uit te sluiten waren. Met een *en bloc*-maatregel zou eventueel het resterende tekort 'gedicht' kunnen worden. Na de schikking met CBL bedroeg het tekort nog 175 miljoen euro om op een solvabiliteitsratio van 118 procent te komen.[17] Deze 118 procent was berekend om met net voldoende 'vlees op de botten' (wettelijke norm bedraagt 100 procent) het verkoopproces af te kunnen ronden en de portefeuille over te kunnen dragen. Deze 118 procent zou overigens ruim onder de interne norm liggen (135 procent).[18]

**BOX 7.2 POLISHOUDERS MET EN BLOC-CLAUSULE**

| | Polishouders | Verzekerd kapitaal |
|---|---|---|
| Met en bloc-clausule[19] | 34.112 | 388.018.368 euro |
| Totaal | 80.646 | 500.872.820 euro |

Een verzoek van Collé voor een gesprek over de brief van 28 november 2019 en over het niet-goedkeuren van het herstelplan wees De Nederlandsche Bank van de hand: 'We zouden echter graag jullie aanpak per e-mail ontvangen.'[20] Vervolgens zou De Nederlandsche Bank bezien of telefonisch overleg met Conservatrix kon worden ingepland.

Conservatrix schikte zich hierin en stuurde op 6 december 2019 een uitvoerig e-mailbericht naar De Nederlandsche Bank. Het was de bedoeling om CBL haar verplichtingen te laten nakomen, het *collateral* veilig te stellen en de aandeelhouder te verplichten tot een bijstorting: 'deze acties in combinatie kunnen voor Conservatrix op (deels korte) termijn herstel bewerkstelligen in die zin dat weer wordt voldaan aan de kapitaalvereisten Solvency II.'

Op 18 december 2019 stuurde Conservatrix het aangepaste herstelplan naar De Nederlandsche Bank. Twee dagen later, op 20 december 2019, volgde een eerste reactie van De Nederlandsche Bank. Opnieuw werd gewezen op het gegeven dat op verschillende plaatsen nog geen invulling was gegeven, bijvoorbeeld vanwege nog niet te verdisconteren uitkomsten van de arbitrageprocedure. De Nederlandsche Bank zou graag uiterlijk 8 januari 2020 een overzicht willen hebben van alle nog uit te werken onderwerpen.[21]

Uiteindelijk bleek herstel binnen de door De Nederlandsche Bank gestelde limiet, 6 mei 2020, niet mogelijk voor Conservatrix. Op 2 mei 2020 werd De Nederlandsche Bank daarvan op de hoogte gesteld. Op 4 mei 2020 liet De Nederlandsche Bank weten dat de herstelmaatregelen uit het Aangepaste Herstelplan van toepassing werden verklaard als het financieel korte termijnplan dat na de onderschrijding van de MCR-ratio was opgelegd. Maar ook dat bood geen soelaas. Op 29 mei 2020 liet Conservatrix De Nederlandsche Bank weten ook vóór de daarvoor gestelde datum van uiterlijk 4 juni 2020 geen herstel te bereiken. Daarmee begon ook de termijn te lopen waarbinnen De Nederlandsche Bank wettelijk verplicht zou zijn om de vergunning van Conservatrix in te trekken.

## 7.6 ABT: de Algemeen Belang Test

Op 17 mei 2019 ontvingen de voorzitter en leden van de Resolutieraad van De Nederlandsche Bank een nota van de Divisiedirectie Resolutie met 'ter bespreking' een voorlopige algemeen belang test van Conservatrix.[22] Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet, kent de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* vier resolutiedoelstellingen (art. 3A: 84 lid 1 Wft):

a. Het beschermen van het polishoudersbelang
b. Het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen
c. Het voorkomen van significante gevolgen voor financiële markten of de economie
d. Het voorkomen van de inzet van financiële overheidsmiddelen ('bail-out')

De wetgever heeft hierbij bepaald dat het algemeen belang is gediend als resolutie noodzakelijk is om een van de resolutiedoelstellingen onder b., c. of d. te bereiken, al dan niet in combinatie met resolutiedoelstelling a. en deze niet in dezelfde mate verwezenlijkt zouden worden bij liquidatie van de verzekeraar in faillissement (art. 3A: 85, lid 3 Wft). Doelstelling a. is dus op zichzelf onvoldoende grond voor resolutie.

De memorie van toelichting bij de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* noemt enkele indicatoren die bij de weging van de criteria van belang zijn. Zo wordt een indicatieve grens voor de omvang van de verzekeraar genoemd (meer dan een miljoen polishouders of een miljard euro aan technische voorzieningen) om in aanmerking te komen voor resolutie. Ook wordt in de memorie van toelichting het type verzekering genoemd (een inkomens- of kapitaalverzekering of een 'eenvoudige' schadeverzekering), plus de vervangbaarheid van de verzekering op de markt. Nadrukkelijk wordt in de memorie van toelichting gesteld dat dit geen uitputtende opsomming van criteria is.

De Divisiedirectie Resolutie legde de Resolutieraad haar voorlopige bevindingen voor:

- Conservatrix zou niet voldoen aan de hier genoemde indicatoren, zodat Conservatrix in beginsel niet in aanmerking zou komen voor resolutie;
- Maar ook met de impact op de verzekeringssector in het algemeen moest rekening worden gehouden. Hierbij werd verwezen naar 'recente berichtgeving over ontwikkelingen bij [Conservatrix]' en Lindberg. Plus de problemen die bij een andere verzekeraar speelden;
- Desalniettemin was geen sprake van dusdanig grote maatschappelijke gevolgen dat Conservatrix voor resolutie in aanmerking zou komen.

Ter onderbouwing voegde de Divisiedirectie Resolutie hieraan toe dat nog niet kon worden beoordeeld of doelstelling a. (het beschermen van het polishouders belang) zou zijn verwezenlijkt. Aan doelstelling b. (het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen) werd niet voldaan. Dat gold ook voor doelstelling c. (het voorkomen van significante gevolgen voor financiële markten of de economie). Ten slotte werd niet verwacht dat de overheid zou overgaan tot een 'bail-out'.

In de Resolutieraad kon deze conclusie op ruime ondersteuning rekenen. Zij het dat zich in de Resolutieraad een discussie ontspon over het gegeven dat onder het oude wettelijke regime De Nederlandsche Bank tot een overdrachtsplan had besloten en binnen het nieuwe wettelijke kader Conservatrix niet voor resolutie in aanmerking kwam.[23]

De interventiestrategie van de Toezichtraad ging juist in deze periode (van februari 2019 tot het begin van de zomer van 2019) ervan uit dat de verkoop van Conservatrix het 'voorkeursscenario' was.[24] Maar dat scenario was in september 2019 achterhaald: 'hoewel het herverzekeringscontract (vooralsnog) wordt gecontinueerd, heeft het onder *Rehab* plaatsen van CBL vergaande consequenties voor de financiële positie van Conservatrix.' 'Een verkoop van [Conservatrix] [was] nu extra gecompliceerd', aldus de Divisiedirectie Toezicht Verzekeraars in een nota aan de Toezichtraad. De interventiestrategie moest daarom worden aangepast:

- 'zolang herstel door [Conservatrix] mogelijk lijkt: herstelplanfase, met daarbij benoeming van een Wft-curator;
- Bevorderen door [De Nederlandsche Bank] dat de aandeelhouders van [Conservatrix] hun bijstortverplichtingen [...] nakomen;
- Indien herstel door [Conservatrix] niet meer mogelijk blijkt: voorbereiden op een eventuele situatie waarbij [De Nederlandsche Bank] het faillissement van [Conservatrix] aanvraagt (vooral voorbereiden van een advies van [De Nederlandsche Bank] aan de curator).'

Door zwartgelakte passages in deze nota is het voor de Evaluatiecommissie evenwel niet mogelijk om hier een volledige feitelijke reconstructie te geven van deze koerswijziging. De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie erop gewezen dat deze passages betrekking hebben op van het NCDOI verkregen informatie en daarmee onder de geheimhoudingsovereenkomst vallen.

De Toezichtraad besprak de nota op 19 september 2019.[25] Daar was allereerst de vraag aan de orde hoever De Nederlandsche Bank wilde gaan om de afspraken met de aandeelhouder over bijstorting te laten nakomen. Een proces bij het Nederlands Arbitrage Instituut (NAI) zou immers een jarenlang traject tot gevolg hebben en zou onder andere botsen met de tijdlijnen rond de MCR-onderschrijding. Aan de andere kant zou De Nederlandsche Bank reputatieschade op kunnen lopen als De Nederlandsche Bank deze weg niet zou inslaan. De aanstelling van een Wft-curator kreeg geen steun in de Toezichtraad.[26] Wat de mogelijkheid van faillissement betreft stemde de Toezichtraad ermee in om de Resolutieraad om een nota over afwikkeling cq. resolutie te vragen.

Die nota werd op 15 oktober 2019 in de Resolutieraad besproken.[27] Inhoudelijk verschilde deze nota niet van de nota die op 21 mei 2019 in de Resolutieraad was besproken. De Raad van Bestuur van Conservatrix had gevraagd om niet alleen bij Conservatrix maar ook bij Trier Holding B.V. een curator aan te wijzen, maar De Nederlandsche Bank had daartoe geen bevoegdheid omdat Trier Holding B.V. niet onder de Wft viel. De eindconclusie was dat in het geval van falen van Conservatrix op een faillissement werd afgekoerst. De directievergadering stelde op 10 februari

2020 vast dat Conservatrix niet voldeed aan de voorlopige Algemeen Belang Test (ABT), omdat de resolutiedoelstellingen niet verwezenlijkt werden. Het starten van een resolutieplanning was dus niet aan de orde.[28]

De Resolutieraad boog zich op 11 mei 2020 nogmaals over de ABT van Conservatrix. Dit keer omdat vanwege de Covid-19 pandemie wellicht sprake was van een nieuwe situatie. Het was de vraag of een faillissement in de toen geldende omstandigheden wenselijk was.[29] Besloten werd dat er onvoldoende aanleiding was om de Algemeen Belang Test te heroverwegen. Een standpunt dat op 12 mei 2020 in de directievergadering werd besproken en gedeeld.

De ABT kwam voor de derde keer aan de orde in de Resolutieraad van 8 oktober 2020. In de Resolutieraad werd gememoreerd dat Conservatrix zelf een eigen beoordeling had gemaakt van het algemeen belang.[30] Er zouden 'zwaarwegende redenen zijn om te veronderstellen dat sprake is van een algemeen belang', aldus Conservatrix. Daarbij moest dan onder andere worden gedacht aan het gegeven dat Conservatrix in moeilijkheden was terechtgekomen na een eerdere reddingspoging zoals beoogd door De Nederlandsche Bank met een toepassing van de overdrachtsregeling in 2017. De Resolutieraad dacht daar anders over en constateerde dat er brede steun was voor de conclusie dat Conservatrix de ABT niet haalde en dat faillissement de voorkeursstrategie was. Daarmee was de voorlopige ABT definitief geworden en zou de directie van De Nederlandsche Bank het laatste woord krijgen over de vraag of afwikkeling wel of niet in het algemeen belang zou zijn. Dat gebeurde op 26 oktober 2020.[31] De directie van De Nederlandsche Bank stelde vast dat Conservatrix voorlopig voldeed aan de faillissementscriteria, dat de afwikkeling voorlopig niet in het algemeen belang was en dat De Nederlandsche Bank voorlopig geen andere mogelijkheid zag dan het aanvragen van het faillissement bij de rechtbank Amsterdam.

## 7.7 Het verkooptraject

Uiteindelijk, zo blijkt uit een rapportage op 17 augustus 2020, waren er vijf partijen die interesse hadden en een indicatief bod deden. Geen van de geïnteresseerden was echter bereid tot een afdoende kapitaalstorting. Dat betekende dat een *en bloc*-korting nodig zou zijn. Op 18 augustus 2020 besloot de Raad van Bestuur van Conservatrix niet over te gaan tot zo'n korting. Een korting werd onverantwoord en onaanvaardbaar geacht. Een kleine veertig procent van de polissen bevatte een *en bloc*-clausule, maar binnen de verzekeringscategorieën kwamen verschillen voor. De een zou wel en de ander zou niet gekort worden. Daardoor zou niet alleen sprake zijn van ongelijkheid, maar nam ook de kans toe dat de korting in rechte niet in stand gehouden zou kunnen worden. Met het wegvallen van deze korting slonken ook de kansen op een verkoop van de portefeuille of de aandelen. Het besluit was 'voorwaardelijk' en 'voorgenomen', maar ook duidelijk. Op 26 augustus 2020 werd het voorgenomen besluit definitief.

Volgens mevrouw Bos trok Conservatrix toen de conclusie dat de laatste mogelijkheid om op eigen kracht een oplossing te vinden voor de polishouders niet realiseerbaar was.[32] Dat was volgens mevrouw Bos het moment dat alle alternatieven waren uitgeput. Eind augustus 2020 beëindigde de Raad van Bestuur van Conservatrix het verkooptraject.

## 7.8 Het voorstel van Trier Holding B.V.

Op 4 juni 2020 deden Trier Holding B.V. en de zogeheten indirecte aandeelhouders een voorstel voor een alternatieve oplossing. Die kwam erop neer dat Conservatrix een bedrag van 137 miljoen euro, ongeveer een vijfde van haar activa, zou inbrengen in een beleggingsfonds van Lindberg. Lindberg zou zelf ongeveer tien miljoen euro inleggen. Hij beloofde een gegarandeerd rendement van acht procent. Conservatrix wees dit voorstel op 5 juni 2020 af, omdat het niet aan de vereisten van Solvency II voldeed en omdat onduidelijk was hoe dit voorstel zou leiden tot een verbetering van de solvabiliteitsratio van Conservatrix. De Nederlandsche Bank had dergelijke bezwaren al laten blijken aan Conservatrix. Tot woede van Lindberg die het bestuur van Conservatrix dreigde met juridische procedures.[33]

Ook de directie van Trier Holding B.V. drong bij Conservatrix aan om met dit voorstel in zee te gaan. Op 7 juni 2020 volgde een eerste reactie van Trier Holding B.V., op 29 juni 2020 volgde een brief van Trier Holding B.V. Op 8 september 2020 vond vanwege Covid-19 een telefonische kennismaking met De Nederlandsche Bank plaats met de nieuwe bestuurder van Trier Holding B.V. In dat gesprek herhaalde De Nederlandsche Bank dat haar niet duidelijk was hoe dit voorstel zou leiden tot een kapitaalversterking onder Solvency II. De nieuwe bestuurder bevestigde in dat gesprek dat Trier Holding B.V. en de indirecte aandeelhouders niet van plan waren om een kapitaalstorting te doen.

Nu Conservatrix failliet is verklaard, is het de vraag of de verplichting om bij te storten om te voldoen aan de solvabiliteitsratio van 135 procent is komen te vervallen. Door het faillissement is de vergunning van Conservatrix ingetrokken. Het zou betekenen dat Conservatrix ook niet meer aan de kapitaalvereisten hoeft te voldoen (artikel 213d, tweede lid *Faillissementswet*).[34]

## 7.9 Niet meer op eigen kracht

### 7.9.1 Een verzoek om financiële steun

Op 25 augustus 2020 ontving de minister van Financiën een verzoek van Conservatrix om financiële steun.[35] Het aantal opties voor Conservatrix was danig geslonken. De poging om de aandeelhouder tot bijstorting te dwingen was uitgelopen op een Pyrrhusoverwinning. Conservatrix is in het arbitraal kort geding in het gelijk gesteld, maar de aandeelhouder heeft de uitspraak voor vernietiging voorgelegd aan de rechter. De teruggave van het *collateral* was in der minne geschikt, maar van een volledig herstel van solvabiliteit was geen sprake.

De verkenning van mogelijkheden tot een verkoop van Conservatrix had tot de conclusie geleid dat zo'n verkoop kans van slagen zou hebben als die zou worden voorafgegaan door een korting van de rechten van de polishouders in de orde van grootte van 200 miljoen euro. Daarbij zouden de gevolgen voor verschillende groepen polishouders sterk uiteenlopen en zouden sommige groepen polishouders disproportioneel zwaar worden geraakt. Een faillissement of een andere vorm van afwikkeling met nadelige gevolgen voor de polishouders zou als enige andere mogelijkheid resteren. Om die reden vroeg de voorzitter van de Raad van Bestuur van Conservatrix om een kapitaalinjectie of een andere vorm van financiële ondersteuning van overheidswege.

Het ministerie was in de aanloop naar het staatssteunverzoek op hoofdlijnen op de hoogte gehouden van de bemoeienis van De Nederlandsche Bank met Conservatrix. Dat gebeurde tijdens reguliere overleggen met De Nederlandsche Bank. Na het staatssteunverzoek is nadere informatie opgevraagd bij De Nederlandsche Bank. In de voorbereiding van een overleg van de minister met de president van De Nederlandsche Bank en een van de directieleden op 2 september 2020 werd nadrukkelijk aangegeven dat de communicatie goed liep.

Na deze bespreking op 2 september 2020 volgde een intensieve uitwisseling van informatie over de omvang van een eventuele overheidsbijdrage, over de kwetsbaarheid van de polishouders en de gevolgen van een eventueel faillissement voor de polishouders. Daarbij werd ook van Conservatrix verkregen informatie betrokken. De steun vanuit de overheid zou een omvang moeten hebben van een bedrag tussen 139 en 186 miljoen euro. Indien Conservatrix failliet zou gaan, zouden naar inschatting van Conservatrix de polishouders met een uitvaartverzekering te maken krijgen met een korting van 19 procent, de houders van een levensverzekeringspolis in opbouw met een korting van 26 procent. Uit recente mededelingen van de curatoren kan worden afgeleid dat bij de berekening van dit soort percentages tal van voorbehouden een rol spelen: zo is het lastig rekening te houden met de opbrengst van beleggingen.[36]

Het ministerie beoordeelde het verzoek van Conservatrix onder meer aan de hand van het steunkader dat in mei 2020 door de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Financiën in verband met de COVID-19 crisis aan de Tweede Kamer was gezonden. Duidelijk was dat Conservatrix niet voldeed aan de voorwaarden die daarin zijn opgenomen. Daarnaast was ook gekeken naar bijvoorbeeld de *Bankenmededeling 2013* van De Europese Commissie.

Het ministerie was beducht voor precedentwerking. Het beleid is dat polishouders van een verzekeraar bij falen een verlies zouden moeten kunnen dragen en dat overheidssteun bij een verzekeraar in beginsel niet aan de orde is.

Wat de kortingen betreft trok het ministerie de vergelijking met kortingen bij de pensioenfondsen en de polishouders bij uitvaartverzekeraar Yarden.

Het ministerie was niet zeker van instemming van de Europese Commissie die goedkeuring zou moeten verlenen: het leek het ministerie onzeker of in deze casus aan de voorwaarden voor goedkeuring kon worden voldaan.

Bovendien was Conservatrix niet systeemrelevant of van strategisch economisch belang. Een faillissement of resolutie van Conservatrix zou welswaar waarschijnlijk leiden tot enige onrust; er was immers sprake van een falende financiële instelling. Tegelijkertijd was Conservatrix in omvang relatief beperkt en waren de financiële problemen van Conservatrix al geruime tijd publiek bekend.

De minister van Financiën ging niet over één nacht ijs bij zijn beoordeling van het verzoek van Conservatrix. Hij vroeg informatie van De Nederlandsche Bank, die door Conservatrix op de hoogte was gebracht van de steunaanvraag bij de minister.

De Nederlandsche Bank pleitte niet voor het verlenen van steun van overheidswege om de verzekeraar of de portefeuille te 'redden'. Wel kwamen verschillen van inzicht over een Insurance guarantee scheme (IGS) voor verzekeraars bij het ministerie en De Nederlandsche Bank bloot te liggen. Voor toekomstige situaties – zo was de gedachte bij De Nederlandsche Bank – zou zo'n IGS een oplossing kunnen bieden. Juist om schade voor de polishouders te beperken of te vermijden.

Het ministerie stelde zich op het standpunt dat de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* al tegemoetkomt aan het beperken van eventuele schade. Zo worden reeds lopende periodieke uitkeringen (bijvoorbeeld pensioenen) na het uitspreken van een faillissement gecontinueerd, mogelijk na negentig dagen wel met een korting, en worden nieuwe aanspraken uit hoofde van een verzekerd voorval (bijvoorbeeld overlijden) gehonoreerd tot negentig dagen na het uitspreken van het faillissement.

Het ministerie legde nog drie andere bezwaren aan de minister voor. Het eerste bezwaar gold de bekostiging van een IGS in de omvangrijke, geconcentreerde levensverzekeringsmarkt in Nederland. Zo'n opvang zou niet alleen gelden voor de kleinere verzekeraars, maar ook voor de grotere, waardoor een IGS voor Nederland een kostbare zaak zou worden. Het tweede bezwaar betrof het gegeven dat zo'n tachtig procent van de pensioenen in Nederland is ondergebracht bij pensioenfondsen waar in bepaalde gevallen reeds kortingen hebben plaatsgevonden dan wel nog steeds dreigen. Daar tegenover is ruim twintig procent van de pensioenen bij verzekeraars ondergebracht. Het ministerie vreesde dat bij een dergelijke garantie voor pensioenen bij een verzekeraar druk zou ontstaan om ook ten aanzien van pensioenen van pensioenfondsen meer garanties af te geven. Het derde bezwaar komt erop neer dat na een introductie van het IGS in de vorm waarin De Nederlandsche Bank dit leek voor te stellen, de optie van een kaal faillissement voor polishouders altijd voordeliger zou zijn en daardoor andere vormen van afwikkeling met een korting voor polishouders misschien minder inzetbaar zouden kunnen worden (in verband met het *no creditor worse off* principe).

Op 22 september 2020 kreeg de minister het advies om af te zien van de toekenning van staatsteun aan Conservatrix. Hij stemde met dat advies in. Op 1 oktober 2020 liet de directeur Financiële Markten aan Conservatrix weten 'geen mogelijkheid te zien om op uw verzoek in te gaan'. Het was aan De Nederlandsche Bank om te beoordelen of moest worden overgegaan op afwikkeling dan wel faillissement. Er lag op dat vlak geen taak voor of bevoegdheid van de minister van Financiën.

## 7.10 De benoeming van een Wft-curator

Nadat Conservatrix De Nederlandsche Bank had laten weten het verkooptraject niet langer voort te zetten, benoemde De Nederlandsche Bank bij brief van 14 september 2020 een Wft-curator die tot taak kreeg de directie van Conservatrix te ondersteunen in de aanloop naar de afwikkeling van de verzekeringsactiviteiten ter bescherming van de belangen van de polishouders. De benoeming van de Wft-curator gold voor een periode tot en met 31 december 2020.

Op 30 oktober 2020 kondigde De Nederlandsche Bank aan dat zij de noodzakelijke voorbereidingen trof om de rechtbank Amsterdam te verzoeken het faillissement van Conservatrix uit te spreken.

Op 9 november 2020 informeerde De Nederlandsche Bank Conservatrix over wijzigingen in de benoeming van de Wft-curator. Het betrof twee besluiten. Allereerst was De Nederlandsche Bank voornemens om de al aanwezige curator voor de Raad van Bestuur van Conservatrix ook te benoemen als curator voor de Raad van Commissarissen. Daarnaast wilde De Nederlandsche Bank de opdracht van de curator aanpassen. Naast de ondersteuning van de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen was de Wft-curator belast met de ondersteuning van de communicatie naar de polishouders. Ook kon Conservatrix geen rechtshandelingen uitvoeren zonder goedkeuring door de Wft-curator. De Wft-curator zou wekelijks aan De Nederlandsche Bank rapporteren.

Het besluit tot benoeming van een Wft-curator leidde tot een reactie van Global Growth, de nieuwe benaming van Eli Global. De Nederlandsche Bank 'broke their promise to allow Conservatrix to execute upon this higher yielding private loan strategy.'[37] Ook de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van Conservatrix 'have failed to exhaust all avenues to enforce this [...] convenant which has harmed the interests of the stakeholders.'

## 7.11 Het faillissement

De Nederlandsche Bank diende op 7 december 2020 bij de rechtbank Amsterdam een verzoekschrift in strekkende tot de faillietverklaring van Conservatrix ex artikel 213a bis van de *Faillissementswet*. De strekking van het verzoek was dat Conservatrix faalt of waarschijnlijk zou falen en het viel redelijkerwijs niet te verwachten dat alternatieve maatregelen het falen binnen afzienbare tijd zouden voorkomen. Voor het faillissement was er geen reëel alternatief.

In het verzoekschrift werd erop gewezen dat er een marktverkenning was uitgevoerd en dat er belangstelling zou zijn om – 'met wijzigingen van de verzekeringen' – in faillissement de portefeuille van Conservatrix over te nemen. De Nederlandsche Bank raadde daarom aan een gehele of gedeeltelijke portefeuilleoverdracht te onderzoeken.

In het verzoekschrift werd uitvoerig geschetst hoe De Nederlandsche Bank te werk was gegaan om vanaf 2014 bij Conservatrix ervoor te zorgen dat geen sprake meer was van een gevaarlijke situatie. Daarbij had De Nederlandsche Bank zich in 2017 ervan vergewist dat Lindberg en de beoogde nieuwe aandeelhouders, te weten Trier Holding B.V., 'voldeden aan de criteria voor het verwerven van een gekwalificeerde deelneming in een verzekeraar (vgl. artikel 3: 100 Wft)'.

De behandeling van het verzoekschrift was op 8 december 2020. Om 13 uur wees de rechtbank vonnis en verklaarde de Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering 'Conservatrix' N.V. failliet. De rechtbank wees mr. W.J.M. (Willem Jan) van Andel en mr. E.L. (Noor) Zetteler aan als curatoren.

# 8 Conclusies en aanbevelingen

Aan de Evaluatiecommissie is in haar onderzoeksopdracht de vraag voorgelegd of De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht aan Trier Holding B.V. en in de periode daarna tot het faillissement adequaat hebben gehandeld. De Evaluatiecommissie beantwoordt deze vraag allereerst voor zover het De Nederlandsche Bank betreft. Daarna komt deze vraag aan de orde voor zover dit het ministerie van Financiën betreft. Vervolgens gaat de Evaluatiecommissie in op de vraag naar de toereikendheid van het huidige wettelijke kader.

## 8.1 Het functioneren van De Nederlandsche Bank

De overdracht van de aandelen van Conservatrix aan Trier Holding B.V. vond plaats op 15 mei 2017, het faillissement werd uitgesproken op 8 december 2020. Om het functioneren van De Nederlandsche Bank in deze – ruim drie jaar durende – periode naar behoren te kunnen beoordelen heeft de Evaluatiecommissie ook de hieraan voorafgaande periode, vanaf 2010, onderzocht en in haar evaluatieonderzoek betrokken. Daarbij heeft de Evaluatiecommissie zich gericht op het handelen van de toezichthouders. De Evaluatiecommissie heeft geen eigenstandig onderzoek gedaan naar de feitelijke gang van zaken binnen Conservatrix, zoals naar de waarderingsgrondslagen van de technische voorzieningen of haar algemene wijze van bedrijfsvoering.

*De eerste periode (van 2010 tot 2014): de groei van voor de continuïteit van Conservatrix gevaarlijke verzekeringsproducten, een gebrek aan medewerking van de toenmalige eigenaar, tekortschietend bestuur binnen Conservatrix*

*De periode tussen 2010 en begin 2014*

Tussen 2010 en 2014 heeft De Nederlandsche Bank het gebruikelijke toezichtinstrumentarium toegepast. Naast De Nederlandsche Bank heeft ook de Autoriteit Financiële Markten onderzoek gedaan bij Conservatrix naar de houdbaarheid van garanties voor polishouders. Juist omdat Conservatrix in die periode producten voerde met hogere dan in de markt gebruikelijke garantierendementen waren de zorgen van de toezichthouders terecht. De toenemende zorgen gingen lange tijd niet gepaard met concreet, krachtig ingrijpen. Achteraf bezien was het beter geweest om eerder in te grijpen in de *governance* van Conservatrix, zodat de vennootschap onder nieuwe leiding en intern toezicht risicobeperkende maatregelen had kunnen doorvoeren, zoals de eerdere stopzetting van verkoop van de garantieproducten.

Vanaf 2012 breidde Conservatrix de verzekeringsproductie fors uit. De hiermee samenhangende hypotheekportefeuille groeide. Maakte deze portefeuille in 2011 7 procent van de balans uit, in 2013 was dat 51 procent. Als gevolg van waarderingsperikelen leidde dit tot problemen met betrekking tot de vereiste solvabiliteit.

*De periode van medio 2014 tot 2016*

Eerder en krachtiger ingrijpen door De Nederlandsche Bank, bijvoorbeeld een veel eerdere beëindiging van de productie van verzekeringen met hoge garantierendementen, had mogelijk voor een andere wending kunnen zorgen, al benadrukt de Evaluatiecommissie dat de primaire verantwoordelijkheid voor haar producten uiteraard bij Conservatrix lag.

Eerder, krachtiger optreden was nodig, juist omdat bijsturing door De Nederlandsche Bank in deze periode en ook later werd bemoeilijkt door het gebrek aan medewerking van de toenmalige directie, tevens aandeelhouders. De toenmalige directie van Conservatrix was niet bereid zich te conformeren aan aanstaande nieuwe regels onder Solvency II. Veel tijd en energie gingen verloren door verschillen van inzicht over de juistheid en volledigheid van financiële informatie. De discussie daarover werd als regel voortgezet in juridische procedures.

De tekortschietende bestuurlijke verhoudingen binnen Conservatrix waren een extra complicatie. Tegenover de dominante positie van de toenmalige directie, tevens aandeelhouder, stond een Raad van Commissarissen die niet was opgewassen tegen deze directie. Pas eind 2014, begin 2015 traden, op één na, alle commissarissen uit hun functie. Het ontbreken van eerder en krachtiger optreden door De Nederlandsche Bank heeft ook betrekking op het ontbreken van effectief onafhankelijk intern toezicht en op het onvoldoende functioneren van tegenspraak door de Raad van Commissarissen. Dat Conservatrix tot mei 2017 niet voldeed aan het wettelijke vereiste van minimaal drie commissarissen is illustratief voor de langdurig gebrekkige *governance* van Conservatrix.

Een eerder en krachtiger optreden werd ook afgeremd door de leidende – juridische – benadering die het handelen door De Nederlandsche Bank in die periode kenmerkte. Alle stappen en besluiten werden genomen na ampele afweging waarin de vraag naar de houdbaarheid bij een mogelijke toetsing door de rechter centraal stond. Op zich is deze benadering niet onbegrijpelijk en dat geldt ook voor de hierop gerichte inhuur en de hulp van externe adviseurs. Een en ander moet evenwel niet leiden tot een formalistische en rigide aanpak, waarin zwakke signalen onopgemerkt of althans zonder opvolging blijven.

*De tweede periode: van 2015 tot 15 mei 2017: De Nederlandsche Bank neemt de regie, een taboe op kortingen, op zoek naar een overnamepartij*

In de loop van 2014 werd een 'stille' curator aangesteld. Zijn aanvankelijke termijn werd uiteindelijk tot halverwege 2017 verlengd. De Nederlandsche Bank nam gaandeweg het heft uit de handen van de toenmalige eigenaar van Conservatrix en drukte een zwaar stempel op de onderhandelingen met Eli Global, een bedrijvenconglomeraat van de Amerikaanse eigenaar Greg E. Lindberg. Eind 2015 zag Lindberg af

van de overname van Conservatrix omdat hij niet kon of wilde voldoen aan de door De Nederlandsche Bank gestelde eisen aan de zogeheten *private placements*. De reeds in gang gezette toetsing voor de verklaring van geen bezwaar werd niet afgerond. Begin 2016 startte De Nederlandsche Bank de voorbereidingen voor een gedwongen overdracht, zoals die toentertijd in de wetgeving was opgenomen. Daarmee was veel tijd gemoeid, wat vanwege het ingrijpende karakter van de maatregel op zich verklaarbaar is: het was bovendien de eerste – en enige – keer dat gebruik werd gemaakt van deze wettelijke mogelijkheid. Maar op het onderhandelen en het bereiken van overeenstemming met eventuele overnemende partijen rustte een complicerend taboe, namelijk dat een korting op de aanspraken van polishouders voor De Nederlandsche Bank *de facto* onbespreekbaar was. Bij de Evaluatiecommissie is de vraag gerezen of een korting op de aanspraken van polishouders eigenlijk niet onafwendbaar was geworden.

Toen zich begin 2017 een partij (wederom Eli Global) meldde die afzag van een korting voor de polishouders, kwam het proces naar een overdracht in een stroomversnelling. In een hoog tempo werden alle stappen doorlopen naar de indiening van een verzoek tot goedkeuring van het overdrachtsplan door de rechtbank. Met de kennis van nu bevatte de vormgeving van de afspraken met de nieuwe eigenaar gevoelige onvolkomenheden. Zo ontbrak een vorm van zekerheidstelling voor de bijstortingsverplichting ter borging van de solvabiliteit. De herverzekeringsovereenkomst (die werd ondergebracht bij een dochteronderneming van Lindberg) roept bij de Evaluatiecommissie vragen op. Ook bood de herverzekeringsovereenkomst de nieuwe eigenaar mogelijkheden om het herverzekeringsrisico onder te brengen bij weer een andere dochteronderneming van de nieuwe eigenaar op Barbados. Aan het onderpand, het zogenaamde *collateral*, waren voorwaarden gesteld die niet werden nagekomen. De nieuwe eigendomsstructuur van Conservatrix zou later effectief optreden van De Nederlandsche Bank ernstig bemoeilijken. Een houdstermaatschappij naar Nederlands recht werd de aandeelhouder, maar beschikte niet over activa. De uiteindelijke eigenaar had zich via twee vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid naar buitenlands recht ('limiteds'), waarvan een in Delaware, 'op afstand' geplaatst. Hiermee werd de feitelijke afdwinging van de contractuele afspraken, zoals de bijstortverplichting, op zijn minst lastig.

Het toezicht op Conservatrix werd zowel onder haar oude eigenaar als de nieuwe bemoeilijkt door de zwakke en kwetsbare bestuursstructuur. Tot de zwakheden in deze structuur behoorden een voortdurend dominante positie van de aandeelhouder, een gedurende verschillende langere en cruciale perioden gebrekkige tegenspraak door een niet krachtig dan wel (te) afhankelijk opererende Raad van Commissarissen en een samenwerking met de toezichthouders in de financiële sector die veelal ver van optimaal was. Dit laatste ondanks de constructieve inzet van leden van de Raad van Bestuur.

> Aanbeveling 1: Houd in het risico gestuurd toezichtbeleid rekening met de voor effectief toezicht ongunstige kenmerken van ondernemingen met dominante aandeelhouders, DGA-structuren en andere in de financiële sector minder gangbare of nieuwe eigendomsvormen. Overweeg een verzwaard

toetsingsregime voor bestuurders en commissarissen van dergelijke ondernemingen.

De keuze van De Nederlandse Bank voor Trier Holding B.V. met Lindberg als *ultimate beneficial owner* (UBO) berustte op drie veronderstellingen. De eerste was dat het om een 'superieur' bod zou gaan, waarbij het achterwege blijven van een korting voor polishouders een zwaarwegend argument ten gunste van Lindberg was. Dit laatste bleek uit een vergelijkende analyse met een andere kandidaat-overnemer. De tweede was dat Lindberg zich aan de afspraken met De Nederlandsche Bank zou houden. Dit zou zijn gebleken uit zijn opstelling in de onderhandelingen: Lindberg zou tegemoetkomen aan bezwaren tegen zijn eerdere voorstellen en die toezeggingen schriftelijk vastleggen. Hij communiceerde snel en adequaat. De derde veronderstelling was dat aan zijn betrouwbaarheid niet zou hoeven te worden getwijfeld. Dit was de uitkomst van de uitgevoerde toetsing.

De betrouwbaarheidstoetsing van Lindberg in 2017 werd in de visie van De Nederlandsche Bank onverplicht uitgevoerd, omdat de afgifte van een verklaring van geen bezwaar niet vereist zou zijn in het kader van een overdracht. De Nederlandsche Bank kreeg desalniettemin al snel en – naar later bleek – op goede gronden argwaan over Lindberg. Een via de Nederlandse juridische adviseur ingeschakelde Amerikaanse adviseur kwam na een korte en marginale toets met de als geruststellend overgebrachte boodschap dat er met een aanzienlijke reeks van juridische geschillen waarin Lindberg was verwikkeld 'niets abnormaals' aan de hand was. Zonder dat er materieel iets veranderd was aan de eerdere zorgen werd een positief oordeel over de betrouwbaarheid van Lindberg opgesteld.

De opstelling van de toezichthouder in North Carolina, waar Eli Global was gevestigd, zat De Nederlandsche Bank overigens niet mee, meer collegialiteit en pro activiteit van de toezichthouder in North Carolina was op zijn plaats geweest. De Nederlandsche Bank miste signalen, die voor een effectief toezicht onontbeerlijk zijn, onder andere uit de eigen Raad van Commissarissen, uit de eigen organisatie en uit een extern door de directie van Conservatrix ingesteld, maar niet afgerond onderzoek naar Lindberg. Het gaat hier om twee belangrijke lessen. Ten eerste kan men niet zonder meer afgaan op het oordeel van een lokale buitenlandse toezichthouder die geneigd kan zijn primair voor het belang van de eigen polishouders ter plaatse op te komen. Dit kan in het bijzonder het geval zijn als de desbetreffende toezichthouder afhankelijk is van de steun van zijn politieke partij en door verkiezing zijn mandaat verwerft. Dit probleem dat de Evaluatiecommissie niet verder heeft uitgediept, vraagt om een nadere reflectie op toezichtequivalentie en toezichthouderssamenwerking. Bij vermoedens van de onbetrouwbaarheid van bij financiële ondernemingen leidende personen geldt dat niet kan worden volstaan met een algemene kijk op wat niet abnormaal zou zijn.

Aanbeveling 2a: bij betrouwbaarheidsonderzoeken en aanvullende informatie over de betrouwbaarheid niet zonder meer afgaan op de informatie van lokale toezichthouders. Doe eigen onderzoek en maak tijdig een grondige analyse van de mogelijkheid om toezicht, handhaving en nakoming van afspraken

te effectueren in het desbetreffende buitenland. Zorg dat daarvoor de juiste kennis beschikbaar is.

Aanbeveling 2b: De Nederlandsche Bank kent samenwerkingsafspraken ('memorandums of understanding') met een groot aantal landen en organisaties alsmede met een beperkt aantal Amerikaanse staten. Het verdient aanbeveling aard en inhoud van deze afspraken periodiek te evalueren en zo nodig aan te passen.

Aanbeveling 3: bij vermoedens over de betrouwbaarheid van bij financiële ondernemingen leidende personen niet volstaan met een algemene kijk op wat niet abnormaal zou zijn. Maak expliciet ruimte voor het inbrengen en wegen van niet-formele en niet-juridische informatie en inzichten.

Het dossier Conservatrix wordt gekenmerkt door veel aandacht van de zijde van De Nederlandse Bank en lange doorlooptijden. Behalve in de periode waarin Eli Global in 2017 weer aan tafel komt. Dan wordt in korte tijd en met een hoog tempo met behulp van extern advies een aantal belangrijke besluiten genomen. De Evaluatiecommissie heeft de indruk dat De Nederlandsche Bank in deze periode, achteraf bezien, heeft geleden onder het fenomeen van de *confirmation bias*, doordat zij door haar 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, waardoor zij mogelijk te weinig oog heeft gehad voor andere oplossingen.

Aanbeveling 4: pas op voor de *confirmation bias* en neem juist als er veel extern advies wordt gebruikt voldoende tijd voor het afwegen van de adviezen en doe dat met voldoende 'vreemde' ogen.

*Over de eerste periode en de tweede periode: 2010-2017*

De Evaluatiecommissie constateert met veel waardering dat De Nederlandsche Bank een tweetal interne evaluaties heeft uitgevoerd. De evaluatie over de periode tussen 2010 en 2015 leidde tot vergelijkbare conclusies als die van de Evaluatiecommissie. De beschouwing over de periode tussen 2016 en 2018 heeft bij de Evaluatiecommissie tot een kritischer beeld geleid dan De Nederlandsche Bank in haar eigen evaluatie.

*De derde periode (2018-2020): nieuwe problemen*

De laatste periode wordt gekenmerkt door nieuwe problemen. Problemen rond Lindberg en zijn bedrijvenconglomeraat, problemen voor Conservatrix. De ontwikkelingen volgden elkaar snel op. In oktober 2018 werd bekend dat de FBI onderzoek deed naar Lindberg. Begin 2019 veranderde Conservatrix van koers: niet langer was de strategie gericht op groei, maar stond Conservatrix te koop. In de zomer van 2019 zakte de *rating* van Colorado Bankers Life Insurance Company (de herverzekeraar) en met name als gevolg daarvan daalde de solvabiliteitsratio van Conservatrix naar 75 procent. Trier Holding B.V. weigerde te voldoen aan de bijstortverplichting, betwistte zelfs de rechtmatigheid, en eind 2019 ontbond de curator van CBL de herver-

zekeringsovereenkomst met Conservatrix. De mogelijkheden om een faillissement te voorkomen raakten uitgeput.

Met het faillissement werd een periode van ruim tien jaar afgesloten waarin de inspanningen van De Nederlandsche Bank en haar medewerkers voor het herstel en voortbestaan van Conservatrix steeds verder toenamen. Hoewel tijdig is vastgesteld dat verzekeringsproducten van Conservatrix risico's meebrachten voor de continuiteit van Conservatrix, bleef bij Conservatrix veel – zeker in de *governance* – bij het oude. Zolang dat het geval was, was er bij potentiële Nederlandse kopers of overnemers weinig animo voor een overname. Beoogde kopers en overnemers zagen de toenmalige eigenaar van Conservatrix als een buitenbeentje waarmee vanuit reputatieoogpunt beter geen zaken konden worden gedaan. Deze laatste fase geeft de Evaluatiecommissie geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.

*Over de hele periode: 2010-2020*
De Evaluatiecommissie constateert met waardering dat De Nederlandsche Bank 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.

## 8.2 Het functioneren van het ministerie van Financiën

Het ministerie van Financiën speelde in het dossier-Conservatrix een beperkte rol. Desalniettemin was die rol op twee momenten van groot belang. Het eerste moment was bij de indiening van het verzoek tot goedkeuring van het overdrachtsplan bij de rechtbank in maart 2017. Dat hoorde te gebeuren door De Nederlandsche Bank in overeenstemming met de minister van Financiën. Daarvoor was het nodig dat het ministerie op de hoogte was en de minister tijdig van een advies zou kunnen worden voorzien. Dat alles is gebeurd, waarbij de Evaluatiecommissie wel de indruk heeft dat de informatie-uitwisseling aanvankelijk traag op gang kwam.

Het tweede moment betreft de beoordeling van het verzoek van Conservatrix om financiële steun. De Evaluatiecommissie heeft in haar feitelijke reconstructie (hoofdstuk 7) aangegeven hoe deze beoordeling in augustus en september 2020 tot stand is gekomen. Daarbij zijn alle relevante vragen aan de orde gekomen. Omdat na de afwijzing van het steunverzoek de mogelijkheden om een faillissement te voorkomen in feite uitgeput waren, kreeg De Nederlandsche Bank weer het voortouw en was sprake van een regelmatige informatie-uitwisseling tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie.

## 8.3 De toereikendheid van het wettelijk kader

Aan de Evaluatiecommissie is in haar onderzoeksopdracht de vraag voorgelegd of het wettelijk kader door De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën correct is toegepast en of dat wettelijk kader toereikend is dan wel aanpassing be-

hoeft. Deze vraagt beantwoordt de Evaluatiecommissie in de context van de casus Conservatrix, aangezien de wet- en regelgeving op het terrein van verzekeringstoezicht zeer omvangrijk en gedetailleerd is.

De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën beschikten gedurende de evaluatieperiode in het algemeen over toereikende wettelijke bevoegdheden en instrumenten om toezicht te houden op Conservatrix, handhavende maatregelen te treffen bij niet of onvoldoende naleving van normen en om nadere actie te nemen als dat noodzakelijk of nuttig was. Dit neemt niet weg dat de Evaluatiecommissie enkele aanbevelingen met betrekking tot de toezichtregelgeving doet. Daarbij heeft de Evaluatiecommissie zich in het bijzonder laten leiden door de bescherming van de belangen van de polishouders als fundamentele doelstelling van het verzekeringstoezicht.

### 8.3.1 Opvangregeling

De in 2019 afgeschafte opvangregeling heeft bijna twintig jaar bestaan, maar is nooit toegepast. De Evaluatiecommissie heeft niet onderzocht hoe vaak toepassing van de opvangregeling is overwogen. Ten aanzien van Conservatrix is in ieder geval door De Nederlandsche Bank en de betrokken vertrouwenscommissie stilgestaan bij de vraag of de opvangregeling zou kunnen worden ingezet. Met de inwerkingtreding van de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* is de opvangregeling afgeschaft, onder meer omdat deze naar het oordeel van de minister van Financiën strijdig is met de sinds 2013 geldende opvatting van de Europese Commissie over toegestane staatssteun. Omdat het hier gaat om een wettelijke regeling waaraan polishouders mogelijk verwachtingen hebben ontleend omtrent de bescherming van hun positie, is het in de ogen van de Evaluatiecommissie ongelukkig te noemen dat de opvangregeling zolang deel is blijven uitmaken van het wettelijk instrumentarium. In het bijzonder op het almaar uitdijende terrein van financiële toezichtregelgeving is het belangrijk dat regelmatig wordt nagegaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor zij zijn opgesteld.

> Aanbeveling 5: regelmatig nagaan of bestaande regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor zij zijn opgesteld.

### 8.3.2 Algemeen belangtest

De Evaluatiecommissie vraagt zich af of de algemeen belangtest van de *Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars* zoals opgenomen in art. 3A:85 lid 3 Wft aanpassing behoeft. In het kader van die test spelen vier in de wet geformuleerde doelstellingen een rol, te weten (a) bescherming van de belangen van polishouders, (b) het voorkomen van grote maatschappelijke gevolgen, (c) het voorkomen van significante nadelige gevolgen voor de financiële markten of de economie en (d) het voorkomen van de inzet van belastinggelden. Op dit moment bepaalt de wet dat afwikkeling in het algemeen belang is als afwikkeling noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doelstelling (b), (c) of (d) dan wel de verwezenlijking van doelstelling (a) tezamen met de verwezenlijking van een of meer van de doelstellingen (b), (c) of (d), tenzij de doelstelling of doelstellingen in dezelfde mate kunnen worden verwezenlijkt in het faillissement van de verzekeraar.

De Evaluatiecommissie is bekend met de in de wetsgeschiedenis uiteengezette achtergrond van de huidige formulering van artikel 3A:85 lid 3 Wft, maar werpt de vraag op waarom doelstelling (a) voor de algemeen belangtest op zich genomen relevant is als voor het slagen van de test hoe dan ook de verwezenlijking van doelstelling (b), (c) of (d) een dwingende voorwaarde is. In lijn met het op 22 september 2021 gepubliceerde voorstel van de Europese Commissie met betrekking tot een Europees afwikkelingsregime voor verzekeraars, zou nader bezien kunnen worden of doelstelling (a) in het kader van de algemeen belangtest als zelfstandige doelstelling kan worden aangemerkt, zodat afwikkeling het uitgangspunt is als daarmee volgens De Nederlandsche Bank de belangen van polishouders beter gediend zijn dan in een regulier faillissement.

> Aanbeveling 6: Nader bezien of de doelstelling in de algemeen belangtest die betrekking heeft op de bescherming van polishouders, doelstelling (a), kan worden aangemerkt als een zelfstandige doelstelling.

### 8.3.4 Verzekeringsgarantiestelsel (*Insurance Guarantee Scheme*)

Bij de bespreking van de toereikendheid van het wettelijk kader kan ten slotte niet worden voorbijgegaan aan de vraag of een algemeen verzekeringsgarantiestelsel in het leven zou moeten worden geroepen. Een verzekeringsgarantiestelsel kan polishouders financiële bescherming bieden in de situatie dat een verzekeraar insolvent raakt. Het antwoord op de vraag of een garantiestelsel opportuun is, hangt af van de beoordeling van tal van complexe aspecten, zoals de gevolgen van een dergelijk garantiestelsel voor het huidige toezichtkader en bijvoorbeeld de financiering ervan. Binnen het bestek van deze evaluatie kan de Evaluatiecommissie ter zake dan ook geen aanbevelingen doen, anders dan dat zij een nader onderzoek naar de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel op zich geraden acht.

> Aanbeveling 7: Onderzoek de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel en betrek daarbij ook de vraag hoe de positie van polishouders op andere wijzen dan via garanties kan worden versterkt, bijvoorbeeld door het (beter) monitoren van ontwikkelingen bij hun verzekeraar.

# Noten

## HOOFDSTUK 1

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 29 507, nr. 152.

2 Zie ook DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad, [Conservatrix] evaluatie (2004 – medio 2014), 20 mei 2015, kenmerk 2015/270547.

## HOOFDSTUK 2

1 Artikel 1:24 Wft.

2 Artikel 1:25 Wft.

3 Zie voor het prudentiële toezicht overweging 16 Richtlijn Solvency II en artikel 27 en artikel 28 Richtlijn Solvency II (zie over Richtlijn Solvency II § 2.5).

4 Artikel 1:75 Wft.

5 Artikel 1:75 lid 2 Wft.

6 Vergelijk F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand, *Hoofdlijnen Wft*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, blz. 515.

7 Artikel 1:76 Wft.

8 Artikel 1:76 lid 5 Wft.

9 Artikel 1:76 lid 3 Wft.

10 Artikel 1:104 Wft.

11 Vergelijk F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand, *Hoofdlijnen Wft*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, blz. 503.

12 Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), *PbEU* L 335/1.

13 Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), *PbEU* L 12/1, aangepast door middel van Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/981 van de Commissie van 8 maart 2019 tot wijziging van Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/35 van de Commissie van 10 oktober 2014 tot aanvulling van Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), *PbEU* L161/1.

14 Vergelijk R.J. Theissen, 'De soliditeit van de verzekeraar – prudentieel toezicht', in: S.Y.Th. Meijer e.a. (red.), *Zicht op toezicht in de verzekeringssector*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, blz. 257.

15 *Kamerstukken II*, 2011/12, 33 273, nr. 3, blz. 5.

16 A.J.A.D. van den Hurk, 'Financiële ondernemingen: verzekeringsbedrijf', in: M. Haentjens, R.P. Raas & W.A.K. Rank (red.), *Compendium Financieel Recht*, Den Haag: Sdu 2020, blz. 226.

17 Zie artikel 114 lid 1 Bpr Wft met de daarin opgenomen verwijzing naar bepalingen van de Richtlijn Solvency II en de Gedelegeerde Verordening Solvency II.

18 Artikel 3:67 lid 1 Wft.

19 Artikel 3:67 lid 2 Wft.

20 Vóór de inwerkingtreding van Solvency II volgde dit uit artikel 3:67 lid 1 Wft, maar na de inwerkingtreding van Solvency II bepaalt de wet dit niet met zoveel woorden. Het volgt wel uit overweging 71 van de Richtlijn Solvency II. Vergelijk ook A.J.A.D. van den Hurk, 'Financiële ondernemingen: verzekeringsbedrijf', in: M. Haentjens, R.P. Raas & W.A.K. Rank (red.), *Compendium Financieel Recht*, Den Haag: Sdu 2020, blz. 227.

21 Artikel 3:267h lid 1 Wft, zoals uitgewerkt in art. 118 Bpr Wft, waarin wordt verwezen naar bepalingen van de Richtlijn Solvency II en de Gedelegeerde Verordening Solvency II.

22 Zie A.J.A.D. van den Hurk, 'Verzekeraars', in: Danny Busch, Kitty Lieverse & Jan Willem van der Velden (red.), *Leerboek Financieel recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2021, blz. 139-140.

23 Artikel 3:57 (leden 1 en 3) Wft.

24 Artikel 3:53 (leden 1 en 4) Wft.

25 Artikel 70 Bpr Wft met verwijzingen naar de Richtlijn Solvency II.

26 Vergelijk artikel 98 Richtlijn Solvency II en art. 82 Gedelegeerde Verordening Solvency II.

27 Vergelijk F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand, *Hoofdlijnen Wft*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, blz. 140.

28 Vgl. F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand, *Hoofdlijnen Wft*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, blz. 140.

29 F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand, *Hoofdlijnen Wft*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, blz. 141.

30 Artikel 129 lid 1 sub b Richtlijn Solvency II.

31 Artikel 49 lid 1 Bpr Wft, waarin wordt verwezen naar bepalingen van de Richtlijn Solvency II en de Gedelegeerde Verordening Solvency II.

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 273, nr. 3, blz. 6.

33 Artikel 129 lid 1 sub d(ii) Richtlijn Solvency II.

34 Artikel 101 lid 5 Richtlijn Solvency II.

35 Artikel 208 en verder. Gedelegeerde Verordening Solvency II.

36 Artikel 211 lid 2 Gedelegeerde Verordening Solvency III.

37 Artikel 211 lid 2 sub a Gedelegeerde Verordening Solvency II.

38 Artikel 211 lid 2 sub b Gedelegeerde Verordening Solvency II.

39 Artikel 211 lid 2 sub c Gedelegeerde Verordening Solvency II j° art. 109 bis lid 1 Richtlijn Solvency II j° Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1800 van de Commissie van 11 oktober 2016 tot vaststelling van technische uitvoeringsnormen met betrekking tot de verdeling van kredietbeoordelingen van externe kredietbeoordelingsinstellingen over een objectieve schaal van kredietkwaliteitscategorieën in overeenstemming met Richtlijn 2009/138/EG van het Europees Parlement en de Raad, *PbEU* L 275/19.

40 De Nederlandsche Bank dient op basis van reguliere rapportageverplichtingen zijdens de verzekeraar op de hoogte te worden gehouden van diens financiële positie, maar uit hoofde van art. 3:57a Wft moet een verzekeraar De Nederlandsche Bank direct informeren van een verslechtering van de financiële positie.

41 Vergelijk *Kamerstukken II* 2017/18, 34 842, nr. 3, blz. 15.

42 Artikel 3:132 lid 1 Wft.

43 Artikel 3:132 lid 2 Wft.

44 Vergelijk artikel 2a Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft en *Stb.* 2015/308, blz. 65.
45 Artikel 3:57 lid 4 Wft.
46 Artikel 3:135 lid 1 Wft. Zie verder art. 3 en art. 3a Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft.
47 Artikel 3:135 lid 3 Wft. Deze termijn begint te lopen vanaf de vermelde constatering.
48 Artikel 3:53 lid 6 Wft.
49 Artikel 3:136 lid 1 Wft. Zie verder art. 4 en art. 4a Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft.
50 Artikel 1:104 lid 2 Wft.
51 Artikel 3:137 Wft.
52 Artikel 3:67 lid 1 (oud) Wft.
53 Artikel 121 (oud) Bpr Wft j° artikel 3:1 tot en met artikel 3:12 Regeling solvabiliteitsmarge en technische voorzieningen verzekeraars.
54 Artikel 3:57 (oud) Wft.
55 Artikel 3:53 (oud) Wft.
56 Artikel 3:53 lid 4 (oud) Wft.
57 Artikel 3:57 lid 4 (oud) Wft.
58 Artikel 3:132 lid 1 (oud) Wft.
59 Artikel 3:132 lid 3 (oud) Wft.
60 Artikel 3:136 lid 1 (oud) Wft.
61 Artikel 3:136 lid 2 (oud) Wft.
62 Artikel 3:138 lid 1 (oud) Wft.
63 Zie voor een overzicht van de desbetreffende aspecten F.W.J. van der Eerden & L.J. Silverentand (red.), Hoofdlijnen Wft, Deventer: Wolters Kluwer 2015, blz. 145-150.
64 Autoriteit Financiële Markten, *Voortdurende Zorgplicht. Generieke rapportage van het onderzoek naar Zorgplicht bij ontwikkeling en verkoop van producten*, oktober 2005.
65 Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel, *Verloren krediet*, Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nr. 3-4, blz. 23.
66 Zie artikel 32 BGfo Wft.
67 *Staatsblad* 2012/695, blz. 35.
68 Zie A.J.A.D. van den Hurk, 'Financiële ondernemingen: verzekeringsbedrijf', in: M. Haentjens, R.P. Raas & W.A.K. Rank (red.), *Compendium Financieel Recht*, Den Haag: Sdu 2020, blz. 231.
69 KWINK Groep, *Evaluatie wettelijke regeling productontwikkelingsproces (artikel 32 BGfo Wft). Eindrapport*, 12 juni 2020, blz. 12. Zie ook de door De Nederlandsche Bank gepubliceerde *Good Practice Risicobeheer en premievaststelling levensverzekeringen Wft 2011*, waarin het belang van risicobeheer met betrekking tot productontwikkeling wordt benadrukt.
70 Zie in dit verband artikel 40 en verder Richtlijn Solvency II en artikel 258 en verder Gedelegeerde Verordening Solvency II. Zie ook de Richtsnoeren voor het governancesysteem van EIOPA (EIOPA-BoS-14/253 NL).
71 Artikel 3:16 Wft.
72 Artikel 3:15 Wft.
73 Artikel 3:19 Wft.
74 Artikel 3:8 Wft. Voor commissarissen geldt de geschiktheidseis vanaf 1 januari 2012, met dien verstande dat op dat moment zittende commissarissen geschikt werden geacht tot het einde van hun lopende benoemingstermijn doch uiterlijk tot 1 januari 2016, 'zolang niet een

wijziging in de relevante feiten of omstandigheden een redelijke aanleiding geeft tot een beoordeling van die geschiktheid'; zie artikel IV van de Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de *Wet op het financieel toezicht*, de *Wet financiële markten* BES en de *Wet toezicht trustkantoren* in verband met de introductie van de geschiktheidseis en de versterking van de samenwerking tussen de toezichthouders in het kader van de geschiktheidstoets en de betrouwbaarheidstoets, *Staatsblad* 2012/7.

75 Zie de Beleidsregel geschiktheid 2012, zoals laatstelijk gewijzigd bij besluit van 12 december 2019, *Staatscourant* 2020/1725. Citaten in de hoofdtekst komen uit de oorspronkelijke beleidsregel (*Staatscourant* 2012/13546).

76 Zie blz. 10.

77 Artikel 3:9 Wft.

78 Artikel 6 j° Bijlage A Bpr Wft.

79 Artikel 7 Bpr Wft.

80 Artikel 8 Bpr Wft.

81 Artikel 9 Bpr Wft.

82 Artikel 3:9 lid 2 Wft.

83 Artikel 3:95 Wft j° art. 3:99 Wft. Zie tevens de toelichting in *Kamerstukken II* 2004/05, 29 708, nr. 10, blz. 239.

84 Artikel 5 lid 1 Bpr Wft.

85 Artikel 3:17 Wft.

86 Zie (ook) hoofdstuk 3 Bpr Wft.

87 Zie (ook) § 4.3 Bpr Wft met verwijzingen naar de Richtlijn Solvency II en de Gedelegeerde Verordening Solvency II.

88 Zie artikel 17 lid 1 sub a en sub b Bpr Wft, zoals gewijzigd door het *Wijzigingsbesluit financiële markten 2012*, *Staatsblad* 2011/515.

89 Door de introductie van Solvency II is artikel 17 Bpr Wft sinds 1 januari 2016 niet meer van toepassing op verzekeraars, zie *Implementatiebesluit richtlijn en verordening solvabiliteit II*, *Stb.* 2015/308. In plaats daarvan gelden voorschriften uit hoofde van Solvency II, die ten aanzien van dit specifieke onderwerp op deze plaats verder onbesproken blijven.

90 *Staatsblad* 2011/515, blz. 13-14.

91 Aanvankelijk werd in de *Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993* gesproken over de *levensvatbaarheid* van de portefeuille; in de Wft ging het om de vraag of de portefeuille *overlevingskans* had. Dit was een terminologisch, geen inhoudelijk, onderscheid.

92 Zie voor de overige voorwaarden artikel 3:151 lid 1 (oud) Wft.

93 Vergelijk *Kamerstukken II* 1998/99, 26 705, nr. 3, blz. 2.

94 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 705, nr. 3, blz. 3-4.

95 Zoals tot 1 januari 2019 opgenomen in de artikelen 3:149-158 Wft.

96 G.R. Boshuizen & B.H. de Jager, *Verzekerd van toezicht. Regelgeving voor herverzekeraars, levensverzekeraars, natura-uitvaartverzekeraars en schadeverzekeraars op grond van de Wet op het financieel toezicht*, Deventer: Kluwer 2010, blz. 369.

97 N. Lavrijssen, *Verzekering verzekerd?*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, blz. 85.

98 Zie *Kamerstukken II* 2020/21, 29 507, nr. 153, blz. 14.

99 *Staatsblad* 2012/241.

100 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3, blz. 1-2.

101 Vergelijk ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3, blz. 15, p. 33 en blz. 51.

102 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3, blz. 3.

103 Artikelen 3:159a tot en met artikel 3:159ag (oud) Wft.
104 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3, blz. 9.
105 Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 3, blz 14.
106 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 7, blz 21.
107 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 059, nr. 7, blz. 15.
108 *Staatsblad* 2018/489.
109 Op basis van de tekst van artikel 3A:85 lid 3 Wft behelst de ABT strikt genomen ook de vraag of een faillissement de bedoelde doelstelling(en) kan verwezenlijken, maar dat lijkt toch veeleer een kwestie van formulering. Het algemeen belang wordt (immers) *ingekleurd* door het belang van de polishouders, voorkomen van significante sociale onrust en het voorkomen van significante nadelen voor onder andere de financiële markten, zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34 842, nr. 3, blz. 115.
110 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 842, nr. 3, blz. 17.
111 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de instrumenten die De Nederlandsche Bank uit hoofde van de Whav ter beschikking staan H.P.A. Boogaard, *Op weg van bail-out naar bail-in. Onderzoek naar de effectiviteit van de bescherming van de belangen van stakeholders in het bail-in proces*, Open Universiteit 2020.
112 De Nederlandsche Bank, *Van analyse naar actie, Plan van aanpak cultuurverandering toezicht DNB*, augustus 2010.
113 De Nederlandsche Bank, *FOCUS! De vernieuwde toezichtaanpak van DNB. Expliciete keuzes voor effectiever toezicht*, april 2012.

## HOOFDSTUK 3

1 De Nederlandsche Bank omschreef in 2014 (Presentatie Toezichtraad 25 september 2014) Conservatrix als een verzekeraar in handen van een familie, maar geen familiebedrijf. Het citaat van de woordvoerder is afkomstige uit *Het Financieele Dagblad*, 'Eigenaren Conservatrix ontkennen onderzoek fiscus', 8 september 2016. Zie voor Heco Re het Conservatrix Annual Report 2017, blz. 30, Conservatrix Annual Report 2018, blz. 32, Conservatrix Annual Report 2019, blz. 32, Financieel en Actuarieel jaarrapport 2020, blz. 14. En zie ook *Het Financieele Dagblad*, 'Fiscus onderzoekt verzekeraar Conservatrix', 6 september 2016.
2 E-mailbericht aan de Evaluatiecommissie, 22 november 2021.
3 Mr. W.J.M. van Andel en mr. E.L. Zetteler, Tweede openbare verslag in het faillissement van Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix NV, 19 maart 2021, bijlage 1 Financieel & Actuarieel jaarrapport 2020, blz. 3 e.v.
4 Daarnaast telden zustermaatschappijen 50 medewerkers. MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 18, Bijlage deelproject 1 A bij e-mailbericht aan De Nederlandsche Bank van 30 september 2013.
5 Mr. W.J.M. van Andel en mr. E.L. Zetteler, Vierde openbare verslag in het faillissement van Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix NV, 20 september 2021, blz. 5.
6 RALM staat voor de afdeling Risk & Asset-liability management.
7 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. [Conservatrix] Evaluatie, 20151202 TR. Kenmerk 2015/270547 van 20 mei 2015, bijlage 1 Feitenoverzicht, bladzij 9.
8 Z.b., brief van De Nederlandsche Bank aan Conservatrix van 15 december 2010 (kenmerk 2010/596992).

9 DNB: Directievergadering, Bijlage Update Toezichtcommissie RvC, 3 november 2014.
10 DNB, Aanvullende informatie 5 juli 2021, Besluit Aanwijzing en benoeming curator.
11 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. [Conservatrix] Evaluatie, 20151202 TR. Kenmerk 2015/270547 van 20 mei 2015.
12 Z.b., Presentatie van De Nederlandsche Bank, 'Conservatrix. Zorgpunten en verwachtingen DNB', 3 juli 2013.
13 Ibidem.
14 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 6 februari 2014.
15 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 32, Zienswijze Conservatrix.
16 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 6 maart 2014.
17 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 14 maart 2014.
18 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 1: Feitenoverzicht, blz. 6.
19 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 32, Zienswijze Conservatrix, blz. 3.
20 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 3 april 2014.
21 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 10 april 2014.
22 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 1 mei 2014.
23 DNB: Chronologisch overzicht toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.
24 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 28 mei 2014.
25 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 28 augustus 2014.
26 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 18 september 2014.
27 DNB: Feitenrelaas toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.
28 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 25 september 2014.
29 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 25 september 2014, presentatie Update Conservatrix, sheet 7.
30 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.
31 Brief van de AFM aan de Evaluatiecommissie van 26 augustus 2021.
32 MinFin: Documenten, brief van de AFM aan De Nederlandsche Bank van 24 februari 2014.
33 Z.b. e-mailbericht aan de Evaluatiecommissie van 7 september 2021.
34 Ibidem.
35 DNB, Aanvullende informatie 5 juli 2021, verslag van de vergadering Vertrouwenscommissie 3 oktober 2014, kenmerk 2014/928307 van 7 november 2014.

36 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer J.P.W. Klopper op 7 september 2021.

37 DNB, Aanvullende informatie 5 juli 2021, verslag van de vergadering Vertrouwenscommissie 11 november 2014, kenmerk 2014/2031829 van 10 juli 2015.

38 Vier van de vijf commissarissen zouden overigens kort daarna uit hun functie treden: H.J. Jacobs op 1 november 2014, J. de Bondt op 6 januari 2015, J.J.W. Buitenhuis op 5 juni 2015, R. Hinse op 30 juni 2015. Het enig overgebleven lid van de Raad van Commissarissen was J.W.H. Richters. De namen en vertrekdatums zijn afkomstig uit openbare verslagen van Conservatrix.

39 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 30 oktober 2014.

40 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 9 december 2014.

41 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad. Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, Update [Conservatrix], 23 april 2015.

42 Zoals aangehaald in de Beschikking van het gerechtshof Amsterdam, Ondernemingskamer, zaaknummer 200.218.242/01 OK, 24 augustus 2021, blz. 6, ECLI: NL: GHAMS: 2021: 2592.

43 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.

44 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS:2016: 9823.

## HOOFDSTUK 4

1 Z.b., bericht aan de Evaluatiecommissie van 26 augustus 2021.

2 Gerechtshof Amsterdam, Ondernemingskamer, Beschikking zaaknummer 200.218.242/01 OK, 24 augustus 2021, ECLI: NL: GHAMS: 2021: 2592.

3 Z.b., Plan beheerste afbouw. Aanpassing op basis van volledige productiestop, januari 2015.

4 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 14 januari 2015.

5 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 53, brief van De Nederladsche Bank aan Conservatrix van 17 februari 2015, kenmerk 2015/100207.

6 Z.b. e-mailbericht met bijlagen aan de Evaluatiecommissie, 26 augustus 2021.

7 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 4 februari 2015.

8 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.

9 Uitspraak van het gerechtshof Amsterdam van 4 april 2017. ECLI: NL: RBAMS: 2017: 1980, 2.15, blz. 7.

10 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 54, brief van Conservatrix aan De Nederlandsche Bank van 10 februari 2015.

11 Limited Liability Company, een rechtsvorm die vergelijkbaar is met een besloten vennootschap.

12 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 23 april 2015.

13 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 23 april 2015.

14 DNB: Reactie op het conceptrapport van de Evaluatiecommissie Conservatrix dd 5 november 2021. Bijlage 1 Tabel feitelijke onjuistheden 05112021. In het Beoordelingskader dat op 8 maart 2017 in de Toezichtraad besproken werd over het tweede bod van Eli Global wordt rekening gehouden met een afbouw (verkoop) van 85 procent van de hypotheekportefeuille.

15 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 11 juni 2015.

16 DNB: Aanvullende informatie 5 juli 2021, Bronnenonderzoek Toetsing, kenmerk 2015/450357 van 17 november 2015.

17 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 20 augustus 2015.

18 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, Update interventiestrategie december 2015-2016, nota 2015/0282.

19 Een medewerker informeerde daarover op 8 februari 2017 een collega van het Expertisecentrum Interventie en Handhaving.

20 *Het Financieele Dagblad*, 'Hoe de redder van Conservatrix een crimineel bleek', 13 oktober 2021.

21 DNB: Nazending 21 september 2021, e-mailbericht van 12 november 2015.

22 Z.b., brief van het bestuur van Conservatrix N.V. aan Conservatrix Groep B.V. van 10 december 2015.

23 Greg E. Lindberg, *Failing Early, Failing Often. How to Turn Your Adversity into Advantage. (Global Growth 2020), bladzij 16.*

24 S & P Global Market Intelligence, *Global Bankers dropped 2 deals as word emerged of federal crime.* 30 januari 2019.

25 Zie ASR jaarmagazine 2015, www.asr.nl, *Het Financieele Dagblad*, 'ASR kreeg Eendragt bijna cadeau', 9 juni 2015, https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14423/ASR-Nederland-mag-De-Eendragt-Pensioen-overnemen-concentratiebesluit, zoals geraadpleegd op 11 november 2021.

26 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, Update interventiestrategie december 2015-2016, nota 2015/0282.

27 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 26 november 2015.

28 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016. Brief van 7 december 2015 (kenmerk 2015/796649).

29 Z.b., brief van De Nederlandsche Bank aan raadslieden van Lindberg en Eli Global, 18 december 2015, kenmerk 2015/829232.

30 DNB: Chronologisch overzicht toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.

31 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 18 december 2015.

32 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 18 december 2015. Oplegnota.

33 DNB: Aanvullende informatie 5 juli 2021, e-mailbericht van 6 januari 2016.

34 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.

35 DNB: Aanvullende informatie, bijlage bij de agenda van de Stuurgroep [Conservatrix] op 26 januari 2016.

36 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 3 februari 2016.

37 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 63, brief van De Nederlandsche Bank aan Conservatrix S.à.r.l. van 15 april 2016, kenmerk 2016/271433, en Productie 65, brief van de Conservatrix Grop S.à.r.l. aan De Nederlandsche Bank van 13 mei 2016.

38 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 20, e-mail van [...] aan De Nederlandsche Bank van 12 juni 2016 en Productie 21, e-mailbericht van De Nederlandsche Bank aan [...] van 22 juni 2016.

39 DNB: Brondossier, pleitnotities inzake verzoek tot goedkeuren overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling (art. 3:159 u Wft), para 4.11., 10 april 2017.

40 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 14 april 2016.

41 DNB: Chronologisch overzicht toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.

42 Uitspraak rechtbank Amsterdam van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.

43 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 19 mei 2016, bijlage 1. Kenmerk 2016/687229 van 5 september 2016.

44 Uitspraak gerechtshof Amsterdam van 31 januari 2017, ECLI: NL: GHAMS: 2017: 272.

45 De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie gevraagd de naam van deze herverzekeraar vanwege toezichtsvertvrouwelijkheid niet te noemen.

46 *De Telegraaf*, 'DNB sloot linke overnamedeal Conservatrix',16 december 2020.

47 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 69, brief van Conservatrix Groep S.à.r.l. van 27 mei 2016.

48 Non disclosure agreements.

49 De Evaluatiecommissie wijst erop dat de naam van deze juridische adviseur algemeen bekend is. De bestuursvoorzitter van Allen & Overy vertegenwoordigde De Nederlandsche Bank in verschillende rechtszaken en werd in openbaar gemaakte uitspraken genoemd: zie Uitspraak gerechtshof Amsterdam van 31 januari 2017. ECLI: NL: GHAMS: 2017: 272, blz. 2, Uitspraak gerechtshof Amsterdam van 4 april 2017. ECLI: NL: GHAMS: 2017: 1980. Op haar webpagina op de website van Allen & Overy (https://www.allenovery.com/en-gb/global/people/Brechje_van_der_Velden, zoals geraadpleegd op 11 november 2021) staat: 'Experience highlights: Failing Conservatrix Intervention: Advising DNB on its strategy towards Conservatrix, a failing life insurance company, taking intervention measures, and all stages of the preliminary process leading tot he forced transfer of shares. Advice included governnance issues, insurance law issues and assessment of legal consequences for policy holders of effectuating intervention measures, and also preparation of transaction documentation and negotiations on behalf of DNB.'

50 https://www.allenovery.com/en-gb/global/people/Brechje_van_der_Velden, geraadpleegd op 17 november 2021.

51 DNB: Chronologisch overzicht toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.

52 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 20 juli 2016.

53 Uitspraak Rechtbank van 12 september 2016, ECLI: NL: RBAMS: 2016: 9823.

54 Uitspraak Gerechtshof van 31 januari 2017, ECLI: NL: GHAMS: 2017: 272.

55 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, 18 augustus 2016.

56 MinFin: e-mails. E-mailbericht van de directeur Financiële Markten aan voorzitter toezicht 01 van 2 maart 2017.
57 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 5 oktober 2016, bijlage 1, nota update Yuna.
58 DNB: Chronologisch overzicht toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement.
59 DNB: notulen Raad van Commissarissen 17 november 2014.
60 DNB: notulen Raad van Commissarissen 9 februari 2015.
61 MinFin: e-mails, E-mailbericht van medewerker directie Financiële Markten van 28 september 2017.
62 MinFin: e-mails. E-mailbericht van de directeur Financiële Markten aan voorzitter toezicht 01 van 2 maart 2017.
63 MinFin: e-mails. E-mailbericht van voorzitter toezicht 01 aan de directeur Financiële Markten van 3 maart 2017.
64 Ibidem.

## HOOFDSTUK 5

1 MinFin: Documenten, Producties behorende bij het verzoek tot goedkeuring overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling inzake DNB/Conservatrix (art. 3: 159U Wft), Productie 61, brief van de aandeelhouder van Conservatrix Groep aan De Nederlandsche Bank van 4 maart 2016.
2 *De Telegraaf*, 'DNB sloot linke overnamedeal Conservatrix', 16 december 2020. https://www.telegraaf.nl/financieel/1674402697/dnb-sloot-linke-overnamedeal-conservatrix, laatstelijk geraadpleegd op 18 november 2021.
3 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de Nederlandse adviseur van Eli Global, 30 augustus 2021.
4 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 9 januari 2017.
5 Ibidem.
6 De Evaluatiecommissie heeft op verzoek van De Nederlandsche Bank de naam van de Amerikaanse herverzekeraar weggelaten in haar onderzoeksverslag, behalve daar waar geciteerd wordt uit een openbare bron.
7 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 19 januari 2017.
8 In gesprekken van de Evaluatiecommissie met betrokkenen wordt gesproken over verschillende vormen van onheuse bejegening en grensoverschrijdend gedrag van de toenmalige aandeelhouder, zoals bedreiging, (verbaal) agressief gedrag, beïnvloeding door het aanbieden van ruime financiële middelen. Henny zelf zou zich bedreigd hebben gevoeld door een medewerker van De Nederlandsche Bank die 'de officier van justitie op hem af zou sturen.'
9 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Stuurgroep [Conservatrix] 19 januari 2017.
10 ECLI: NL: GHAMS: 2017: 272. De uitspraak werd pas op 6 juni 2017 gepubliceerd.
11 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad periode 2014-2016, Update interventiestrategie december 2015-2016, nota 2015/0282.
12 DNB: Brondossier. Agreement Re Post-Completion Convenants. Dated 17 March 2017, Section 3 Recapitalization & SCR Ratio (j).
13 Standard Advisory Services Ltd Malta beschikt sinds 28 februari 2020 niet langer over een vergunning van de toezichthouder in Malta voor haar activiteiten. https://www.mfsa.mt/publi-

cation/surrender-of-category-2-licence-by-standard-advisory-services-limited/, zoals geraadpleegd op 15 augustus 2021.

14 De Evalatiecommissie heeft de informatie over SASL verkregen in twee gesprekken die zij op 30 augustus 2021 heeft gevoerd. De toen gedane mededelingen over SASL zijn in de (goedgekeurde) verslagen vastgelegd.

15 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 2017 en 2018, 2 februari 2017.

16 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Stuurgroep [Conservatrix] 6 februari 2017.

17 In de notulen wordt per abuis de deadline gesteld op 28 februari 2016.

18 DNB: Brondossier, e-mailbericht van adviseur van Eli Global aan onder andere het hoofd Expertisecentrum Interventie en Handhaving van 8 februari 2017.

19 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Stuurgroep [Conservatrix], aantekeningen bij gesprek met Eli, 10 februari 2017.

20 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 8 februari 2017.

21 In de Beschikking van het gerechtshof Amsterdam, Ondernemingskamer, van 24 augustus 2021 is erop gewezen dat Willis Towers Watson op 21 maart 2017 gerapporteerd heeft dat de waarde van de activa begin 2017 lager was dan de waarde van de passiva. Het eigen vermogen was daardoor negatief. ECLI: NL: GHAMS: 2021: 2592, paragraaf 2.31.

22 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 22 februari 2017.

23 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 2 maart 2017.

24 Beoordelingskader criterium 27 (kapitaalstorting).

25 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad 8 maart 2017.

26 DNB, Informatieverzoek 22 oktober, 3 november 2021.

27 Informeel gesprek van de Evaluatiecommissie met een van de leden van de Raad van Commissarissen, 22 september 2021.

28 In het e-mailbericht met als verzendtijd 4.44 PM voegt de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank de om 17.20 uur van De Nederlandsche Bank ontvangen onderliggende stukken toe. Vermoedelijk – de betrokken advocaat was op dat moment aan het reizen – bevond hij zich in een andere tijdzone.

29 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 1 maart 2017, waarin gesproken wordt over 1700 CET, het tijdstip waarop ook het videoconference-gesprek met Lindberg is gepland.

30 DNB: nazending 21 september, e-mailbericht van 2 maart 2017 om 19.30 uur, interne terugkoppeling – gesprek met kantoorgenoot in de Verenigde Staten.

31 DNB: Brondossier, e-mailbericht van een medewerker van De Nederlandsche Bank aan Lindberg van 22 februari 2017.

32 DNB: Brondossier, e-mailbericht van Lindberg aan medewerker van De Nederlandsche Bank van 23 februari 2017.

33 DNB: Brondossier, e-mailbericht van medewerker van De Nederlandsche Bank aan de externe juridische adviseur van 1 maart 2017.

34 DNB: Brondossier, e-mailbericht van de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank aan een Amerikaanse collega van 1 maart 2017.

35 DNB: Brondossier, e-mailbericht van de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank aan kantoorgenoot in de Verenigde Staten van 2 maart 2017.

36 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 3 maart 2017.

37 DNB: Brondossier, Oordeel betrouwbaarheid G.E. Lindberg, 3 maart 2017 (kenmerk 2017/116866).

38 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Agenda Stuurgroep [Conservatrix] 14 maart 2017, Aantekeningen call met toezichthouder NC.

39 https://www.wral.com/request-for-more-flexible-regulations-followed-lindberg-donations/18305251/, geraadpleegd op 23 november 2021. Zie ook Exhibit A bij https://www.michigan.gov/documents/difs/Independent_Ins_Group_10-4-19_671043_7.pdf.

40 DNB: E-mailbericht aan de secretaris van de Evaluatiecommissie van 19 augustus 2021.

41 DNB: Reactie concepteindrapport, Reactie op concepteindrapport evaluatie Conservatrix 05112021.

42 DNB: Reactie concepteindrapport, Reactie op concepteindrapport evaluatie Conservatrix 05112021.

43 DNB: Brondossier, [Eli Global] – Process Letter en advies, 9 februari 2017.

44 DNB: Brondossier, Re: AMCO-Revised Process letter, e-mailwisseling 17 februari 2017.

45 DNB: Brondossier, Notulen Stuurgroep 7 maart 2017.

46 DNB: Brondossier, pleitnotities inzake verzoek tot goedkeuren overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling (art.3:159u Wft), para 4.11, 10 april 2017.

47 Ibidem.

48 Ibidem. Zie ook Gerechtshof Amsterdam, Ondernemingskamer, Beschikking zaaknummer 200.218.242/01 OK, 24 augustus 2021, ECLI: NL: GHAMS: 2021: 2592.

49 https://drimble.nl/bedrijf/utrecht/36767123/trier-holding-bv.html, geraadpleegd op 18 november 2021.

50 DNB: informatieverzoek van 22 oktober 2021, 3 november 2021.

51 Ibidem.

52 MinFin: Kamerbrieven, Binding Offer in respect of the envisaged acquisition of Conservatrix. Het Binding Offer heeft als datum 8 maart 2017.

53 MinFin: Kamerbrieven, brief van de voorzitter Toezicht aan de minister, 20 maart 2017, kenmerk 2017/126643).

54 MinFin: Kamerbrieven, brief van de minister van Financiën, 22 maart 2017, kenmerk 2017/0000051517).

## HOOFDSTUK 6

1 Californië, Delaware, Georgia, Kansas, Louisiana, Mississippi, North Dakota, Oklahoma, Washington.

2 https://wwnc.iheart.com/featured/pete-kaliner/content/2019-04-03-nc-insurance-commissioner-just-doing-my-job-helping-bust-ncgop-chairman/, geraadpleegd op 22 juli 2021.

3 http://pulse.ncpolicywatch.org/2019/04/04/campaign-watchdog-here-are-the-details-of-greg-lindbergs-political-spending-spree-on-dan-forest-and-others/#sthash.Rrb5Vlqk.dpbs, geraadpleegd op 8 oktober 2021. Zie de link naar de database van de NC State Board of Elections.

4 https://ballotpedia.org/Mike_Causey, geraadpleegd op 23 juli 2021.

5 De informatie die in deze en de volgende paragrafen is gebruikt, is afkomstig van documenten die bij de rechtbanken voor het westelijk en het midden district van North Carolina zijn vastgesteld dan wel ingediend. Het betreft de 'Bill of Indictment' van de 'Grand Jury' van 18 maart 2019, de uitspraak van de 'Grand Jury' van 5 maart 2020, een door Lindberg ingediende klacht tegen Mike Causey van 16 maart 2020 en de door de rechter uitgesproken 'order' van 4 augustus 2020 over deze klacht.

6 United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 17.

7 Ibidem, blz. 20.

8 Ibidem, blz. 19.

9 Wall Street Journal, *Financier Who Amassed Insurence Firms Diverted $2 Billion Into His Private Empire*, 28 februari 2019.

10 United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 21.

11 Ibidem.

12 Rehabilitator's Quarterley Report, State of North Carolina, Wake County, 20 november 2019.

13 DNB: Beschrijving ontwikkelingen, chronologisch overzicht, 13 februari 2019.

14 United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 29.

15 https://wwnc.iheart.com/featured/pete-kaliner/content/2019-04-03-nc-insurance-commissioner-just-doing-my-job-helping-bust-ncgop-chairman/, geraadpleegd op 22 juli 2021.

16 https://www.ncdoi.gov/media/1190/open, geraadpleegd op 15 augustus 2021. Zie ook United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 28.

17 https://www.ncdoi.gov/media/1187/open, geraadpleegd op 15 augustus 2021.

18 Wall Street Journal, Financier Who Amassed Insurence Firms Diverted $2 Billion Into His Private Empire', 28 februari 2019.

19 United States District Court Western District of North Carolina Statesville Division, United States v. Lindberg, 476 F. Supp. 3d 240 (W.D.N.C. 2020) Decided Aug. 4, 2020.

20 https://www.insurancejournal.com/news/southeast/2020/02/18/558614.htm, zoals geraadpleegd op 22 november 2021. https://www.ncdoi.gov/media/1190/open, geraadpleegd op 15 augustus 2021. Zie ook United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 28.

21 https://www.justice.gov/usao-wdnc/pr/federal-jury-convicts-founder-and-chairman-multinational-investment-company-and-company, geraadpleegd op 8 november 2021.

22 United States District Court for the Middle District of North Carolina, Complaint 13 maart 2020, blz. 31.

23 De NAIC omschrijft deze 'colleges' als volgt: 'Supervisory colleges are joint meetings of interested regulators with company officials and include detailed discussions about financial data, corporate governance, and enterprise risk management functions. Supervisory colleges are intended to facilitate over-sight of internationally active insurance companies at the group level (IAIG). The International Association of Insurance Supervisors (IAIS) defines a supervisory college as "a forum for cooperation and communication between the involved supervisors established for the fundamental purpose of facilitating the effectiveness of supervision of entities which belong to an insurance group; facilitating both the supervision of the group as a whole on a group-wide basis and improving the legal entity supervision of the entities within the insurance group." U.S. state insurance regulators both coordinate and participate in supervisory colleges. State insurance commissioners may participate in a supervisory college with other regulators charged with supervision of such insurers or their affiliates, including other state, federal and international regulatory agencies. Information exchanged in a supervisory college context between regulators is confidential subject to the applicable confidentiality agreement.'

24 Zie bijlage 3.

25 Politico, *Amid amped up scrutiny, North Carolina investor targeted by feds became top Florida GOP* donor. 9 oktober 2018.

26 DNB: aanvullende informatie van 26 augustus 2021, e-mailbericht van 27 augustus 2021.
27 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met [de divisiedirecteur juridische zaken] op 22 september 2021.
28 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met [de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 02] op 8 september 2021.
29 De voorzitter toezicht 02, beantwoording schriftelijke vragen van de Evaluatiecommissie Conservatrix aan [de voorzitter toezicht 02], 13 oktober 2021.
30 DNB: Brondossier, brief van 15 mei 2017, kenmerk 2017/133323.
31 DNB: Brondossier, brief van 15 mei 2017, kenmerk 2017/135752.
32 DNB: Informatieverzoek 3, 1 september 2021.
33 *Het Financieele Dagblad*, 'DNB wordt niet lager Slot Snurkenstein genoemd', 29 juni 2018.
34 Ibidem.
35 De Evaluatiecommissie ontleent deze informatie aan vertrouwelijk gevoerde gesprekken met personen van wie de namen uiteraard bij haar bekend zijn.
36 DNB: commentaar op concepteindrapportage 12 november 2021.
37 DNB: Nazending 11 oktober 2021, blz. 2.
38 DNB: Informatieverzoek 3, 1 september 2021, Gespreksverslag Lindberg.
39 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer E. van der Wal op 30 augustus 2021.
40 DNB: Informatie CBL over private placements, 15 november 2021.
41 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met [de divisiedirecteur toezicht verzekeraars 02] op 8 september 2021. In de door De Nederlandsche Bank beschikbaar gestelde documentatie is hierover geen informatie aangetroffen.
42 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Feitenrelaas [Conservatrix] mei 2017 t/m dec. 2019.
43 Colorado Bankers Life Company, Annual report for the year 2017, blz. 9.
44 DNB: Beschrijving ontwikkelingen, Feitenrelaas, blz. 9.
45 DNB: Informatieverzoek Evaluatiecommissie bij rapport (22 oktober 2021).
46 Ibidem.
47 DNB: Feitenrelaas toezicht op Conservatrix. Van overdracht tot faillissement, blz. 8.
48 De Evaluatiecommissie werd hierop geattendeerd door onder anderen J.E. (Ewout) Henny op 26 augustus 2021. Zie ook Colorado Bankers Life Insurance Company, Managements's Discussion and Analysis for the year ended December 31, 2017, blz. 7.
49 *Het Financieele Dagblad*, 'Hoe polisgelden van "gered" Conservatrix verdwenen naar Barbados', 22 februari 2019.
50 MinFin: e-mailberichten, 22 februari 2021.
51 DNB: Brondossier, brief van 20 november 2017, kenmerk 1891-714111208-121.
52 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer E. van der Wal van Conservatrix op 30 augustus 2021.
53 DNB: Brondossier, e-mailbericht van Conservatrix aan divisie toezicht verzekeraars van 28 november 2018.
54 DNB: Brondossier, verslag van gesprek RvC Conservatrix, 13 feb 2019, 10.30 uur, zaal S3.10 Madrid.
55 Ibidem.
56 DNB: Brondossier, Nota van 23 april 2019 (kenmerk (P529-1755533727-127). Een deel van deze nota is zwartgelakt. De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie erop gewezen dat dit is gedaan vanwege de door De Nederlandsche Bank aangegane geheimhoudingsverklaring over informatie van het NCDOI.

57 DNB: Brondossier, Toezichtraad, notulen van 1 mei 2019. Een deel van de notulen is zwartgelakt. De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie erop gewezen dat dit is gedaan vanwege de door De Nederlandsche Bank aangegane geheimhoudingsverklaring over informatie van het NCDOI.

58 DNB: Brondossier, brief van 12 juni 2019, kenmerk P285-1322959092-155.

59 North Carolina Superior Court, Wake County, 27 juni 2019.

60 DNB: Brondossier, Concept-analyse opzegging herverzekeringsovereenkomst, advies van [de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank], 8 juli 2019 en Bevindingen mogelijkheid opzegging herverzekerings- en trustovereenkomsten. E-mailbericht van [de externe juridische adviseur van De Nederlandsche Bank] van 15 juli 2019.

61 Zie Conservatrix Annual Report 2017, blz. 29, Conservatrix Annual Report 2018, blz. 31, Conservatrix Annual Report 2019, blz. 28.

62 DNB: Brondossier, Update protocoldossier [Conservatrix] – nota voor TR van 19 september 2019 (kenmerk P285-1322959092-251). Passages over de herverzekeringsovereenkomst met CBL zijn zwartgelakt. De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie erop gewezen dat dit is gedaan vanwege de door De Nederlandsche Bank aangegane geheimhoudingsverklaring over informatie van het NCDOI.

63 E-mailbericht aan de Evaluatiecommissie van 25 november 2021. Hieraan kunnen worden toegevoegd het e-mailbericht aan de Evaluatiecommissie van 24 november 2021 en het bijgevoegde e-mailbericht van 29 maart 2021. De verstuurders van de e-mailberichten hebben verzocht om bronbescherming. Deze e-mailberichten worden in het archief van de Evaluatiecommissie opgenomen met weglating van op personen herleidbare gegevens, mede gelet op de gevraagde bronbescherming.

64 Ibidem. Hieraan kan worden toegevoegd het e-mailbericht aan de Evaluatiecommissie van 26 november 2021.

65 Ibidem.

66 Ibidem.

67 Ibidem.

68 Ibidem.

69 Hieraan kunnen worden toegevoegd de twee e-mailberichten van 29 november 2021, waarvan een bericht met een bijlage over de omvang van de samenstelling van het *collateral*.

70 DNB: Brondossier, brief van De Nederlandsche Bank van 8 augustus 2019, kenmerk P285-1322959092-226.

71 DNB: Brondossier, brief van De Nederlandsche Bank van 6 augustus 2019, kenmerk P529-1755533727-410.

72 DNB: Brondossier, template (face-to-face) Toezicht Gesprekken, Gespreksverslag DNB, Trier en indirecte aandeelhouders, 17 september 2019.

## HOOFDSTUK 7

1 Zie Conservatrix Annual Report 2019, bladzij 28: 'fixed and floating' 148.973.000, 'liquid assets' 8.863.000 en 'accrued interest' 2.518.000 euro.

2 De Wft kent geen bepaling omtrent de termijn waarbinnen De Nederlandsche Bank een herstelplan moet goedkeuren.

3 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer R. (René) Collé op 6 september 2021.

4 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad, notulen 2019 en 2020, notulen 1 mei 2019. Met zwartgelakte passages.

5 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Notulen Toezichtraad van 1 mei 2019.
6 DNB: Brondossier, brief van 22 oktober 2019 (kenmerk 300002048/23395054.1).
7 DNB: Brondossier, Geactualiseerd herstelplan Conservatrix blz. 44.
8 DNB: Brondossier, Advies inzake [Conservatrix], strategische afwegingen arbitrage, 11 november 2019, zaaknummer 11012356.
9 Zie ook DNB: Brondossier, Advies inzake [Conservatrix], mogelijkheden om bijstortverplichting af te dwingen, 13 november 2019, zaaknummer 11012356.
10 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 12 december 2019.
11 DNB: Brondossier, brief van 20 december 2019, kenmerk P285-1322959092-420.
12 https://stichtingpolishoudersconservatrix.nl/app/uploads/2021/03/2021-03-19-Tweede-openbare-verslag-curatoren.pdf.
13 DNB: Brondossier, brief van CBL aan Conservatrix van 22 december 2019.
14 Informatie ontleend aan het aangepaste herstelplan.
15 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 27 november 2019.
16 DNB: Brondossier, brief van 28 november 2019, kenmerk P285-1322959092-336.
17 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer R. (René) Collé op 6 september 2021. E-mailbericht van Collé aan de Evaluatiecommissie van 12 oktober 2021.
18 Verslag van het gesprek van de Evaluatiecommissie met de heer R. (René) Collé op 6 september 2021. E-mailbericht van Collé aan de Evaluatiecommissie van 12 oktober 2021.
19 Met een en bloc-bepaling, waarvan de reikwijdte en inhoud op het eerste gezicht lijken te volstaan voor de maatregel in de onderhavige situatie.
20 DNB: Brondossier, e-mailberichten van 2 en 3 december 2019.
21 DNB: Brondossier, e-mailbericht van 20 december 2019.
22 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Resolutieraad, nota van 17 mei 2019, kenmerk P529-55533727-274.
23 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Conceptverslag Resolutieraad 21 mei 2019, 1 juli 2019, kenmerk P529-1755533727-276.
24 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad, nota update protocoldossier [Conservatrix] – nota voor TR van 19 september 2019, 17 september 2019, kenmerk P285-1322959092-251.
25 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad, notulen 2019 en 2020, notulen 19 september 2019.
26 DNB: Nazending 11 oktober 2021, Nadere Toelichting – Tempo 2017 en Governance, blz. 3. Volgens De Nederlandsche Bank was het vertrek van de toenmalige voorzitter van de Raad van Bestuur van Conservatrix in oktober 2019 de aanleiding om over de aanstelling van een Wft-curator te spreken. Daarvan werd afgezien 'vanwege een snelle en adequate vervanging van de CEO (de aanstelling van Collé)'. Collé trad op 22 oktober 2019 aan. Van de aanstelling van een Wft-curator was binnen De Nederlandsche Bank op 19 september 2019 afgezien.
27 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Resolutieraad, nota Algemeenbelangtest [Conservatrix] – RR 15 oktober 2019.
28 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Resolutieraad, nota [Conservatrix] – overwegingen omtrent de ABT, 7 mei 2020, kenmerk T049-1766548990-90.
29 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Resolutieraad, conceptverslag 11 mei 2020, kenmerk P529-17555333727-281.
30 Z.b. directie en raad van commissarissen Conservatrix, Noodzaak en voorkeuren reddingsoperatie, 23 augustus 2020.

31 DNB: Interne nota's en besluitvorming, notulen directievergadering van 26 oktober 2020.

32 Mevrouw drs. E.F. (Else) Bos, beantwoording schriftelijke vragen van de Evaluatiecommissie Conservatrix aan [mevrouw Bos], 13 oktober 2021.

33 Verslag van het gesprek met de heer R. (René) Collé op 6 september 2021.

34 DNB: Interne nota's en besluitvorming, Toezichtraad, dossier [Conservatrix], besluitvorming over wijze van afwikkeling, 26 oktober 2020, kenmerk P285-1322959092-1472.

35 MinFin: documenten staatssteun, brief van 25 september 2020.

36 https://www.conservatrix.nl/nieuws/verhoging-tussentijds-uitkeringspercentage-naar-80/. Zoals geraadpleegd op 21 november 2021.

37 Global Growth, LLC Says DNB's Appointment of Conservatrix Receiver Does Nothing to Address its Long-Term Structural Problems. (Persbericht zonder datum).

# Lijst van afkortingen

| | |
|---|---|
| ABS | Asset Backed Securities |
| ABT | Algemeen Belang Test |
| ACM | Autoriteit Consument en Markt |
| AFM | Autoriteit Financiële Markten |
| AO | Algemeen Overleg |
| BGfo | Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen |
| CBb | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| CBL | Colorado Bankers Life Insurance Company |
| CEO | Chief Executive Officer |
| CFO | Chief Financial Officer |
| COO | Chief Operating Officer |
| CSV | Conservatrix |
| Cx | Conservatrix |
| DGA | Directeur Groot Aandeelhouder |
| DNB | De Nederlandsche Bank |
| ECIH | Expertisecentrum Interventie en Handhaving |
| ECLI | European Case Law Identifier |
| EIOPA | European Insurance and Occupational Pensions Authority |
| EVRM | Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden |
| FLOIR | Florida Office of Insurance Regulation |
| FSR | Financial Strength Rating |
| Fw | Faillissementswet |
| GBIG | Global Bankers Insurance Group |
| HvJ EU | Hof van Justitie van de Europese Unie |
| IC | Investment Committee |
| IGS | Insurance Guarantee Scheme |
| KNVB criteria | Kostenefficiënt, nuttig, veilig, begrijpelijk |
| LLC | Limited Liability Company |
| LOC | Letter of Commitment |
| M&A | Mergers & Acquisitions |
| MCR | Minimum Capital Requirement |
| MFSA | Malta Financial Services Authority (toezichthouder in Malta) |
| MinFin | Ministerie van Financiën |
| MKB | Midden en Klein Bedrijf |
| NAI | Nederlands Arbitrage Instituut |
| NCDOI | North Carolina Department of Insurance |
| NDA | Non-disclosure agreement |

| | |
|---|---|
| NGP | Natuurlijk Garantieplan |
| NHG | Nationale Hypotheek Garantie |
| NIG | Netherlands Insurance Group |
| NIH | Netherlands Insurance Holdings |
| NUVEMA | Nederlandse Uitvaart Verzekering Maatschappij |
| OK | Ondernemingskamer |
| PAC | Political Action Committee |
| PDR | Probleemdossier |
| Q & A | Questions & Answers |
| RALM | Risk & Asset-liability management |
| S.A.R.L. | Societé à responsabilité limitée |
| SASL | Standard Advisory Services Ltd Malta |
| SCR | Solvency Capital Requirement |
| SNIC | Southland National Insurance Corporation |
| SPA | Share Purchase Agreement |
| SPV | Special Purpose Vehical |
| THI | Zie ECIH |
| UBO | Ultimate Beneficial Owner |
| Vvgb | Verklaring van geen bezwaar |
| Wft | Wet op het financieel toezicht |
| Whav | Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars |

# Bijlagen

## Bijlage 1

**Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Conservatrix**

*Besluit van de Minister van Financiën van 2021-0000094671, directie Financiële Markten, tot instelling van de Evaluatiecommissie Conservatrix (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Conservatrix)*

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

Handelende in overeenstemming met de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank N.V.;
Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

BESLUIT:

**Artikel 1. Begripsbepalingen**

In dit besluit wordt verstaan onder:
*commissie:* de commissie, bedoeld in artikel 2;
*DNB:* De Nederlandsche Bank N.V.;
*Minister:* de Minister van Financiën;
*RvC DNB:* de Raad van Commissarissen van DNB.

**Artikel 2. Instelling en taak van de commissie**

1. Er is een onafhankelijke Evaluatiecommissie Conservatrix.
2. De commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de handelwijze van DNB en het Ministerie van Financiën ten aanzien van de Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering "Conservatrix" N.V. bij de overdracht aan Trier Holding B.V. en in de periode daarna tot aan het faillissement alsmede naar de toereikendheid van het betreffende wettelijke kader.
3. De commissie richt het onderzoek naar eigen inzicht in.

**Artikel 3. Samenstelling en ondersteuning**

1. De commissie bestaat uit twee leden. Als leden worden benoemd:
- mevrouw mr. P.F.M. van der Meer Mohr;
- de heer R. Konterman.
2. De commissie wordt ondersteund door een externe secretaris.
3. De commissie kan zich voorts laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht.

**Artikel 4. Vergoedingen**

1. De leden van de commissie ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op salarisschaal 18, trede 10, van paragraaf 6.3 van de laatst afgesloten CAO Rijk en een arbeidsduurfactor van 40%.
2. De kosten voor de externe secretaris en overige kosten van de commissie worden op basis van een vooraf goedgekeurde raming door de Minister en DNB vergoed.

**Artikel 5. Inwinnen van inlichtingen en medewerking**

1. De leden van de commissie kunnen zich binnen het kader van de taak van de commissie rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren.
2. De leden van de commissie krijgen toegang tot alle informatie van DNB en de Minister die zij nodig hebben om hun opdracht te kunnen vervullen.

3. De commissie legt in het evaluatierapport verantwoording af over de door instanties en personen aan haar geboden medewerking.

**Artikel 6. Geheimhouding**

1. De leden van de commissie, de secretaris en overige personen die de commissie ondersteunen zijn, behoudens de rapportage(s) aan de RvC DNB en de Minister, verplicht tot geheimhouding van de gegevens en inlichtingen die zij in het kader van het in artikel 2 bedoelde onderzoek ontvangen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op gegevens en inlichtingen die reeds op andere wijze openbaar zijn gemaakt.

**Artikel 7. Openbaarmaking commissie**

1. De commissie stelt een eindrapport op, geschoond van vertrouwelijke, tot personen herleidbare informatie en geschoond van vertrouwelijke informatie in de zin van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht.
2. De commissie streeft er naar een eindrapport in het najaar van 2021 gelijktijdig aan de Minister en aan de RvC DNB aan te bieden.
3. Vier weken na het uitbrengen van het eindrapport is de commissie opgeheven.

**Artikel 8. Archiefbescheiden**

1. De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of zoveel eerder als omstandigheden daartoe aanleiding geven haar archief over aan het Ministerie van Financiën.
2. In afwijking van het eerste lid draagt de commissie het deel van het archief dat is gebaseerd op informatie die door DNB aan de commissie ter beschikking is gesteld, over aan DNB.

**Artikel 9. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 19 april 2021.

**Artikel 10. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Conservatrix.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

W.B. Hoekstra

**TOELICHTING**

**Algemeen**

Het faillissement van een financiële instelling is een ingrijpende gebeurtenis en heeft grote gevolgen voor betrokkenen. Het faillissement van levensverzekeraar Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering "Conservatrix" N.V. (hierna: Conservatrix) op 8 december 2020, drie jaar na de overdracht aan Trier Holding B.V (hierna: Trier) in mei 2017, roept een aantal vragen op. Dit rechtvaardigt een grondige evaluatie van de gang van zaken in de periode vanaf de overdracht van Conservatrix aan Trier tot aan het faillissement.

Bij brief van 9 december 2020[1] aan de Tweede Kamer heeft de Minister van Financiën aangekondigd samen met de raad van commissarissen van DNB een evaluatie te laten uitvoeren naar de gang van zaken. In die brief is tevens in algemene zin ingegaan op de wijze waarop de evaluatie wordt vormgegeven en de onderzoeksvraag. In het schriftelijk overleg dat door de Minister van Financiën met de vaste commissie van Financiën van de Tweede Kamer is gevoerd over het faillissement van Conservatrix is tevens ingegaan op de genoemde evaluatie.

Uitgangspunt van de evaluatie is dat deze wordt uitgevoerd door een van DNB en het Ministerie onafhankelijke commissie van deskundigen. Deze commissie zal, binnen de ruime kaders van de onderzoeksopdracht, volledig naar eigen inzicht haar onderzoek kunnen uitvoeren. Met dit besluit wordt de Evaluatiecommissie Conservatrix ingesteld. Deze zal onderzoek doen naar de handelwijze van DNB en het Ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix en naar de toereikendheid van het wettelijk kader.

*Centrale onderzoeksvraag*
De commissie wordt verzocht een onderzoek uit te voeren op basis van de volgende centrale onderzoeksvraag: *Hebben DNB en het Ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht aan Trier Holding B.V. en in de periode daarna tot het faillissement adequaat gehandeld en was het wettelijk kader hiervoor toereikend?*

Het onderzoek betreft daarmee primair het handelen van DNB als toezichthouder en afwikkelingsautoriteit en het Ministerie van Financiën. Het onderzoek ziet als zodanig niet op het handelen van Conservatrix en haar vennootschappelijke organen. Dit handelen is echter vanzelfsprekend wel van belang voor het optreden van DNB en het Ministerie van Financiën en kan als zodanig in de uitvoering van het onderzoek aan de orde komen.

De onderzoeksvraag kan worden uitgesplitst in twee deelvragen:
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?

Voorop staat dat de evaluatiecommissie haar onderzoek naar eigen inzicht vorm kan geven. Er is tegelijkertijd een aantal onderwerpen waarvan het in de rede ligt dat de commissie daaraan bijzondere aandacht besteedt. Dit betreft:
- De gang van zaken rond de overdracht aan Trier in mei 2017, waaronder de beslissing om aan Trier over te dragen, de voorwaarden waaronder de aandelen in Conservatrix aan Trier werden overgedragen en de afspraken die in dat kader met Trier en eigenaar Eli Global zijn gemaakt. Dit betreffen met name de afspraken ten aanzien van de herkapitalisatie van Conservatrix en de herverzekering door CBL, de instandhoudingsverplichting van de solvabiliteit, de beleggingsstrategie alsmede de toetsing van de uiteindelijk belanghebbende;

[1] Kamerstukken II 2020/2021, 29507, nr. 152.

- De beoordeling van het overdrachtsplan door de Minister van Financiën op basis van zijn wettelijke taak;
- De gang van zaken rondom de herverzekering van de verplichtingen jegens Conservatrix van herverzekeraar CBL bij de Bankers Reinsurance Group Limited gevestigd op Barbados (de retrocessie);
- De rol van DNB en van de Amerikaanse toezichthouder (North Carolina Department of Insurance, NCDOI) ten aanzien van CBL en andere onderdelen van de Eli Global groep en de informatie-uitwisseling tussen DNB en de NCDOI;
- De rol van DNB bij de pogingen van Conservatrix tot herstel (waaronder nakoming van de afspraken met Trier en de poging tot verkoop);
- De rol van Minister van Financiën in de periode vanaf de overdracht aan Trier tot aan het faillissement;
- De besluitvorming door DNB gedurende de herstelfase en in aanloop naar het faillissement;
- De benoeming van de Wft-curator (ex artikel 1:76 van de Wet op het financieel toezicht) door DNB in september 2020;
- De beoordeling van het verzoek om financiële steun van Conservatrix door de Minister van Financiën in augustus en september 2020;
- Beoordeling van de 'algemeen belang'-test (ex artikel 3:85 van de Wet op het financieel toezicht) door DNB ten aanzien van Conservatrix;
- De toereikendheid van het wettelijk kader en het instrumentarium dat DNB ter beschikking staat.

De hierboven genoemde aandachtspunten zijn niet limitatief maar geven een indicatie van belangrijke thema's in de onderhavige casus en zijn eveneens bedoeld om tegemoet te komen aan vragen die leven bij het parlement en belanghebbenden. Het staat de commissie uiteraard vrij om enige andere vraag te betrekken die zij relevant acht bij de centrale onderzoeksvraag.

**Artikelsgewijs**

**Artikel 2**

In dit artikel wordt de commissie ingesteld en is de onderzoeksopdracht opgenomen. De onderzoeksopdracht wordt nader uitgewerkt in het algemene deel van de toelichting bij dit besluit. De onderzoeksopdracht en nadere uitwerking komen overeen met hetgeen eerder aan de Tweede Kamer is gemeld. De commissie heeft binnen deze opdracht voor het overige de vrijheid om het onderzoek naar bevind van zaken in te richten.

De commissie wordt door de Minister ingesteld en heeft twee opdrachtgevers: de Minister en de RvC DNB. Het besluit is derhalve in overeenstemming met de RvC DNB genomen.

**Artikel 3**

In dit artikel worden de leden van de commissie benoemd. De commissie wordt ondersteund door een externe secretaris. De secretaris is geen lid van de commissie. De commissie kan zich daarnaast laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht om haar opdracht uit te voeren, aldus het derde lid.

**Artikel 4**

De leden van de commissie worden bezoldigd overeenkomstig de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Hierbij is gezien het tijdsbeslag van het onderzoek gekozen voor een vaste vergoeding. Noodzakelijke kosten die door de commissie worden gemaakt, zoals de bezoldiging van de secretaris en overige ondersteuning (zie artikel 3), worden gedragen door het Ministerie van Financiën en DNB op basis van een vooraf

goedgekeurde raming. Hierbij zal een toets op de redelijkheid van de door de commissie te maken kosten plaatsvinden.

**Artikel 5**

Zoals in artikel 2 is aangegeven heeft de commissie de vrijheid om het onderzoek naar eigen inzicht in te richten. Dit houdt ook in dat zij zich kan wenden tot andere personen of instanties dan DNB en de Minister van Financiën. De Minister en DNB verstrekken de commissie alle informatie die zij voor het onderzoek nodig acht. De commissie gaat in het rapport in op de wijze waarop aan haar op basis van dit artikel medewerking is verleend.

**Artikel 6**

Gezien de aard van de gegevens en inlichtingen die de commissie voor haar onderzoek zal verkrijgen, zal deze informatie vertrouwelijk dienen te worden behandeld. Dit is slechts anders wanneer een wettelijke verplichting tot openbaarmaking dwingt of indien de Minister of DNB toestemming heeft verleend deze informatie openbaar te maken. Uiteraard kan deze toestemming niet worden verleend als er een wettelijke geheimhoudingsplicht van toepassing is. In dit verband wordt gewezen op het specifieke openbaarheidsregime dat volgt uit de Wet op het financieel toezicht. Informatie die reeds op een andere wijze in de openbaarheid is geraakt hoeft vanzelfsprekend niet vertrouwelijk te worden behandeld.

**Artikel 7**

Het eindrapport met de bevindingen van de commissie zal gelijktijdig worden aangeboden aan de Minister en aan de RvC DNB als opdrachtgevers van het onderzoek. Het streven is om het rapport in het najaar 2021 gereed te hebben. De commissie is vier weken na het uitbrengen van het eindrapport opgeheven.

**Artikel 8**

De commissie draagt haar archief zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden over aan het Ministerie van Financiën: zie het eerste lid. Omdat de commissie de beschikking krijgt over toezichtvertrouwelijke informatie van DNB waarvan het niet wenselijk is dat deze buiten DNB gearchiveerd wordt, is in het tweede lid bepaald dat het deel van het archief dat gebaseerd is op informatie die afkomstig is van DNB, door DNB zal worden gearchiveerd.

**Artikel 9**

De commissie is op 19 april 2021 feitelijk begonnen met haar voorbereidende werkzaamheden. Om die reden treedt dit besluit onmiddellijk na publicatie in werking en werkt het terug tot en met 19 april.

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

W.B. Hoekstra

## Bijlage 2 Tijdlijn

| | |
|---|---|
| 5 december 1872 | Koninklijk Besluit verlening van een vergunning aan de Algemeene Maatschappij van Geldelijke Uitkering N.V. voor de uitoefening van een levensverzekeringsbedrijf. |
| 1884 | Naamsverandering: Nederlandsche Algemeene Maatschappij van Levensverzekering Conservatrix N.V. |
| 26 februari 1988 | Conservatrix krijgt vergunning als levensverzekeraar. |
| 2004 | Conservatrix introduceert Natuurlijk Garantieplan met gegarandeerd rendement van 3 tot 4,5 procent. |
| 2004 – 2010 | Geleidelijke toename zorgen en twijfels over Conservatrix door De Nederlandsche Bank. |
| 2007 en 2008 | Conservatrix lijdt verliezen (-3 miljoen euro). |
| 2009 | Macrostresstest van De Nederlandsche Bank levert voor Conservatrix 'zorgwekkende uitkomst' op. |
| 2009 en 2010 | Conservatrix is weer winstgevend. |
| 2011, 2012 en 2013 | Gecumuleerd verlies van ruim 21 miljoen euro bij Conservatrix. |
| 2012 en 2013 | Verzekeringsproductie wordt fors uitgebreid. |
| Vanaf begin 2012 | De Nederlandsche Bank uit zorgen over het Natuurlijk Garantieplan en intensiveert het toezicht. |
| 2013 | – AFM waarschuwt voor gevaren NGP product.<br>– De Nederlandsche Bank intensiveert het toezicht en vraagt Conservatrix om een stappenplan. |
| Eind september 2013 | Conservatrix dient plan van aanpak in. |

| | |
|---|---|
| Eind 2013 | Binnen De Nederlandsche Bank wordt het Expertisecentrum Interventies en Handhaving aangewezen als 'de trekker' voor de regie van de te nemen vervolgstappen. |
| 6 februari 2014 | De Nederlandsche Bank neemt voorgenomen besluiten tot een aanwijzing aan Conservatrix en de benoeming van een curator. |
| 7 maart 2014 | Hoorzitting over de voorgenomen besluiten, Conservatrix brengt haar eigen zienswijze naar voren. |
| 1 april 2014 | De aanwijzing wordt getekend en treedt in werking. De Nederlandsche Bank besluit tot de aanstelling van een curator tot 31 december 2014 (later wordt dit verlengd tot 1 juli 2015). |
| April 2014 | Curator meldt dat het tekort is opgelopen tot 23 miljoen euro. |
| 28 mei 2014 | Berekening eigen vermogen door Conservatrix van 55 miljoen euro, wordt bijgesteld naar 38 miljoen euro (waarden van opties en garanties waren nog niet opgenomen). |
| 3 juli 2014 | De Nederlandsche Bank verlangt een herstelplan. |
| 27 augustus 2014 | Conservatrix dient herstelplan in. |
| 16 september 2014 | Conservatrix verlaagt gegarandeerd rendement op het Natuurlijk Garantieplan van 3,5 naar 3 procent. |
| 23 september 2014 | De Nederlandsche Bank besluit niet in te stemmen met het herstelplan, het solvabiliteitsminimum wordt verhoogd naar 135 procent. |
| 30 september 2014 | De aandeelhouder stort 9,5 miljoen euro en stelt achtergestelde lening van 5,5 miljoen euro beschikbaar. |
| 3 oktober 2014 | De Nederlandsche Bank overlegt met de Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven over Conservatrix. |
| 30 oktober 2014 | Toezichtraad bespreekt protocoldossier Conservatrix. |
| 31 oktober 2014 | Conservatrix dient afbouwplan in en naar aanleiding van dit plan geeft De Nederlandsche Bank een externe deskundige opdracht een review uit te voeren. |
| 11 november 2014 | Nieuw overleg met de Vertrouwenscommissie Opvangregeling Leven. |

| | |
|---|---|
| Begin december 2014 | De Toezichtraad bespreekt de cijfers van een externe deskundige, deze zijn 'zorgwekkend'. |
| 4 december 2014 | Conservatrix stopt met de verkoop van producten in het Natuurlijk Garantieplan. |
| 12 en 23 december 2014 | De Nederlandsche Bank laat Conservatrix weten dat overdracht de enige (overgebleven) optie is. |
| 24 december 2014 | Aandeelhouder van Conservatrix stuurt brief naar De Nederlandsche Bank betreffende voornemens polis-voorwaarden te wijzigen (verwijderen van garanties en winstdelingen). |
| 13 januari 2015 | De Nederlandsche Bank wijst er nogmaals op dat Conservatrix moet voldoen aan de vereiste solvabiliteit en deelt mee dat sprake is van een gevaarlijke ontwikkeling van de solvabiliteit. Volgens De Nederlandsche Bank is overdracht de enige optie. |
| 14 januari 2015 | Aandeelhouder wil besluiten tot 'disproportionele en-bloc korting'. De Nederlandsche Bank tekent bezwaar aan. |
| 10 februari 2015 | Conservatrix betwist (per brief) de bevoegdheden van De Nederlandsche Bank op het aansturen van een overname. |
| 5 maart 2015 | Conservatrix en Eli Global ondertekenen een Letter of Commitment (deze wordt op 9 april 2015 aangepast). Eli Global start een due diligence onderzoek met als doel op 7 mei 2015 een 'binding Share Purchase Agreement' te tekenen. |
| Mei 2015 | Interne evaluatie van De Nederlandsche Bank over toezicht op Conservatrix. |
| Juni tot 17 november 2015 | De Nederlandsche Bank doet betrouwbaarheidsonderzoek naar de DGA van Eli Global, Greg Lindberg. |
| 5 juni 2015 | Eli Global en Conservatrix tekenen bij De Nederlandsche Bank een Share Purchase Agreement (SPA). |
| 21 juli 2015 | De Nederlandsche Bank wendt zich tot de toezichthouder in Malta en in North Carolina over de betrouwbaarheid van Greg Lindberg. |
| 14 augustus 2015 | Eli Global dient concept-VVGB in bij De Nederlandsche Bank. |

| | |
|---|---|
| 17 november 2015 | De Nederlandsche Bank stelt bronnenonderzoek naar de betrouwbaarheid van Greg Lindberg vast: geen bijzonderheden of antecedenten ten aanzien van de betrouwbaarheid. Geen aanleiding aan de betrouwbaarheid te twijfelen. |
| 19 november 2015 | Gesprek tussen De Nederlandsche Bank en Eli Global over de zorgen over beleggingsbeleid, herverzekering en rol van Greg E. Lindberg. |
| 7 december 2015 | Brief van De Nederlandsche Bank aan de advocaat van Eli Global, waarin beperkingen op het voorgenomen beleggingsbeleid worden aangekondigd. |
| 9 december 2015 | Brief van de Nederlandse advocaat van Eli Global aan de aandeelhouder van Conservatrix met als boodschap dat wordt afgezien van een deal. |
| 11 december 2015 | Eli Global doet via zijn Nederlandse advocaat een vergeefse poging De Nederlandsche Bank voor wat betreft de concept-VVGB aanvraag op andere gedachten te brengen. |
| 22 december 2015 | Conservatrix stemt in met verzoek van Eli Global om SPA te beëindigen. |
| In de loop van januari 2016 | De Nederlandsche Bank plant 'belronde' in om belangstelling te peilen onder de Nederlandse verzekeraars. |
| 8 januari 2016 | De Nederlandsche Bank laat Conservatrix schriftelijk weten dat een overdrachtsplan wordt voorbereid waaraan Conservatrix medewerking moet verlenen. |
| 11 april 2016 | Verlenging termijn voor het doen van *binding offers* wordt verlengd tot 29 april 2016. |
| 29 april 2016 | Vier *non-binding offers* liggen op tafel. |
| 20 mei 2016 | De Nederlandsche Bank schrijft brief aan Conservatrix over strikte voorwaarden voor de onderhandelingen over overname. |
| 20 mei 2016 | Conservatrix meldt een onderschrijding van de MCR. |
| 20 augustus 2016 | Verstrijken wettelijke termijn voor het herstel van de MCR. |
| 1 september 2016 | Bevestiging door Conservatrix aan De Nederlandsche Bank dat er geen financieel korte termijnplan zou worden ingediend. |

| | |
|---|---|
| 9 januari 2017 | Telefoongesprek tussen adviseur van Eli Global en De Nederlandsche Bank. |
| 16 januari 2017 | Per e-mail levert de adviseur van Eli Global meer informatie over de Global Bankers Insurance Group aan De Nederlandsche Bank. |
| 17 januari 2017 | De Nederlandsche Bank meldt open te staan voor gesprekken met alle partijen, dus ook met Eli Global. |
| 6 februari 2017 | Stuurgroep komt bijeen om het gesprek van 7 februari 2017 met Eli Global voor te bereiden. |
| 7 februari 2017 | Gesprek tussen Eli Global en De Nederlandsche Bank. |
| 22 februari 2017 | De Nederlandsche Bank stuurt Greg Lindberg een Integrity Screening Form met het verzoek in te vullen en te ondertekenen. |
| 26 februari 2017 | Greg Lindberg stuurt informatie over drie en eventueel andere rechtszaken, blijken er uiteindelijk 53 te zijn. |
| 27 februari 2017 | Eerste contact tussen De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën over het Eli Global-scenario en de benodigde overeenstemming met de minister over het indienen van een overdrachtsplan bij de rechtbank. |
| 2 maart 2017 | Telefoongesprek met advocaat van New Yorkse vestiging van de extern adviseur van De Nederlandsche Bank over Lindberg als gedaagde partij in rechtszaken. |
| 2 maart 2017 | Videoconference tussen De Nederlandsche Bank en Lindberg. |
| 2 maart 2017 | Gesprek tussen de Maltese toezichthouder en De Nederlandsche Bank over een Maltese herverzekeraar met als enig aandeelhouder Lindberg. |
| 3 maart 2017 | De Nederlandsche Bank oordeelt na een betrouwbaarheids-toets van Lindberg, gesprekken met de Maltese toezicht-houder, de toezichthouder in North Carolina, een advocaat van de New Yorkse vestiging van haar externe adviseur en met Lindberg zelf dat Lindberg de toets heeft doorstaan. |
| 5 maart 2017 | De Nederlandsche Bank ontvangt *binding offer* van Eli Global op de aandelen van Conservatrix. |

| | |
|---|---|
| 8 maart 2017 | In de Toezichtraad wordt gemeld dat de onderhandelingen met Eli Global zich in de 'ontknopingsfase' bevinden. |
| 8 maart 2017 | Regulier overleg tussen de directeur Financiële Markten en de voorzitter Toezicht van De Nederlandsche Bank, dr. J. (Jan) Sijbrand. Op de agenda de vergelijking tussen het bod van Eli Global en het bod van een Amerikaanse herverzekeraar. |
| 8 maart 2017 | In de Toezichtraad komt de betrouwbaarheid van Greg Lindberg op de agenda. |
| 13 maart 2017 | Contact tussen toezichthouder in North Carolina en De Nederlandsche Bank. |
| 17 maart 2017 | Trier Holding B.V. en De Nederlandsche Bank komen het 'submission protocol' overeen. Zij stellen een Confirmation Letter op die wordt ondertekend door Trier en komen een 'Agreement re post-completion covenants' overeen met daarin een 'Recapitalization Commitment' van Trier Holding B.V. |
| 20 maart 2017 | Sijbrand vraagt de minister van Financiën om het verzoekschrift voor het overdrachtsplan in overeenstemming met de minister te mogen indienen. De minister bevestigt op 22 maart 2017 aan De Nederlandsche Bank dat de indiening van het verzoekschrift in overeenstemming met de minister geschiedt. |
| 22 maart 2017 | De Nederlandsche Bank dient bij de rechtbank Amsterdam een 'verzoek tot goedkeuren overdrachtsplan en uitspreken overdrachtsregeling' in. |
| 15 mei 2017 | De rechtbank Amsterdam keurt overdrachtsregeling goed. De aandelen komen voor 1 euro in handen van Trier Holding B.V. De voormalige aandeelhouder tekent in augustus 2017 beroep aan. |
| 18 mei 2017 | Na storting van een bedrag van 18,4 miljoen euro en een herverzekering stijgt de solvabiliteitsratio naar minimaal 135 procent. |
| 30 augustus 2017 | Conservatrix ontvangt brief van GBIG over onderbrenging risico in herverzekeringsovereenkomst bij de Bankers Reinsurance Company Ltd. in Barbados. |
| 24 oktober 2017 | Lindberg bezoekt De Nederlandsche Bank. |

| | |
|---|---|
| Omstreeks augustus 2018 | De Nederlandsche Bank ontdekt bij toeval dat het risico van een deel van de bij GBL herverzekerde portefeuille blijkt te zijn ondergebracht (retrocessie) bij de Bankers Reinsurance Group Limited te Barbados. |
| 28 augustus 2018 | De FBI voert de eerste verhoren in een onderzoek naar corruptie en omkoping door Lindberg. |
| 8 oktober 2018 | Een lid van de Raad van Commissarissen van Trier Holding B.V. informeert De Nederlandsche Bank over een FBI-onderzoek naar Lindberg. |
| 15 oktober 2018 | De Nederlandsche Bank schakelt poogt de achtergrond van het FBI-onderzoek te achterhalen. |
| 1 januari 2019 | De Wet herstel en afwikkeling van verzekeraars treedt in werking. |
| Januari 2019 | De North Carolina Department of Insurance (NCDOI) en de FBI starten onderzoek naar Eli Global, met name naar GBIG, Southland National Insurance Corporation en CBL. |
| 12 februari 2019 | De Raad van Commissarissen van Conservatrix wijzigt koers: alles wordt erop gericht Conservatrix te verkopen. |
| 26 februari 2019 | Conservatrix wordt weer onder 'protocol', verscherpt toezicht, geplaatst. |
| April 2019 | Lindberg formeel verdacht, rating van CBL 'under review' |
| 6 mei 2019 | Conservatrix rapporteert een solvabiliteitsratio onder de interne norm. |
| 21 mei 2019 | De Resolutieraad bespreekt voorlopige Algemeen Belang Test. Conservatrix haalt de test niet. De Resolutieraad stelt voorlopig vast dat Conservatrix niet in aanmerking komt voor resolutie. |
| 27 juni 2019 | De rechter benoemt een 'Rehabilitator' bij CBL. Dezelfde dag verlaagt AM Best de rating van CBL, waardoor Conservatrix de herverzekering van CBL niet langer volledig als risico-limiteringstechniek kan gebruiken. |
| 6 augustus 2019 | Solvabiliteitsratio in het tweede kwartaal daalt naar 75 procent. De Nederlandsche Bank wijst Conservatrix op de verplichting tot opstelling van een herstelplan. |

| | |
|---|---|
| 17 september 2019 | Gesprek tussen De Nederlandsche Bank en Trier Holding B.V. over bijstortverplichting. |
| 23 september 2019 | Gesprek tussen De Nederlandsche Bank, het NCDOI en de *Rehabilitator*. |
| 3 oktober 2019 | Conservatrix dient herstelplan, 'recoveryplan', in. |
| 25 november 2019 | De *Rehabilitator* doet voorstel voor een schikking met betrekking tot de herverzekeringsovereenkomst. |
| 18 december 2019 | Conservatrix dient een nieuw herstelplan in. |
| 22 december 2019 | De *Rehabilitator* verklaart de herverzekeringsovereenkomst nietig ('disavowed') |
| 22 december 2019 | Conservatrix maakt een arbitraal kort geding aanhangig tegen Trier Holding B.V. om de bijstortverplichting na te komen. |
| Eind 2019 | Conservatrix voldoet niet meer aan het minimum-kapitaalvereiste (MCR). |
| 31 januari 2020 | Kortgedingvonnis: Trier Holding B.V. wordt verplicht binnen zestig dagen de bijstortverplichting na te komen. |
| 2 januari 2020 | De rechter in North Carolina stelt *preliminary injunction* vast om 'aantasting' van de vermogensbestanddelen van de trust te voorkomen. Onderhandelingen over terughalen van het *collateral* beginnen. |
| 5 maart 2020 | Jury in de rechtbank in Charlotte, North Carolina, vindt Lindberg schuldig aan corruptie en omkoping. |
| 7 mei 2020 | Conservatrix bereikt schikking over het *collateral*: 79 miljoen euro aan bedrijfsobligaties en 30 miljoen euro in contanten. |
| 11 mei 2020 | De Resolutieraad bespreekt voor de tweede keer de Algemeen Belang Test van Conservatrix. |
| 19 augustus 2020 | Lindberg wordt veroordeeld tot 87 maanden gevangenisstraf. |
| 25 augustus 2020 | De Raad van Bestuur van Conservatrix vraagt de minister van Financiën om financiële steun. |
| 14 september 2020 | De Nederlandsche Bank stelt een Wft-curator aan. |

| | |
|---|---|
| 1 oktober 2020 | Het ministerie van Financiën wijst steunverzoek van Conservatrix af. |
| 26 oktober 2020 | De Nederlandsche Bank stelt voorlopig vast dat Conservatrix voldoet aan de faillissementscriteria. |
| 11 november 2020 | De rechtbank willigt verzoek van De Nederlandsche Bank in om een beoogd faillissementscurator te benoemen. |
| 8 december 2020 | De Nederlandsche Bank doet verzoek om een faillissement uit te spreken. De rechtbank willigt dat verzoek op 8 december 2020 in. |
| 9 december 2020 | De minister van Financiën informeert de Tweede Kamer (29 507, nr. 152). Hij kondigt een onafhankelijke evaluatie aan. |
| 11 januari 2020 | De Kamerleden Omtzigt en Slootweg stellen schriftelijke vragen aan de minister van Financiën (Aanhangsel 1486). |
| 29 januari 2020 | De minister van Financiën beantwoordt de vragen van Omtzigt en Slootweg. |
| 9 februari 2020 | Leden van de vaste Kamercommissie voor Financiën stellen schriftelijke vragen en plaatsen opmerkingen naar aanleiding van de brief van de minister van 9 december 2020. |
| 4 maart 2020 | De minister van Financiën beantwoordt de vragen en reageert op de opmerkingen (29 507, nr. 153). |
| 19 april 2021 | De Evaluatiecommissie Conservatrix start met haar onderzoek. |

## Bijlage 3

Lijst van personen in de Raad van Bestuur van Conservatrix, in de Raad van Commissarissen van Conservatrix, in het bestuur van Trier Holding B.V.

### RAAD VAN BESTUUR VAN CONSERVATRIX

| CEO | VAN | TOT |
|---|---|---|
| René Collé | 18 juli 2015 | 15 mei 2017 |
| CFO/ MEDEBESTUURDER | | |
| Christiaan van Kooten | 1 januari 2012 | 15 mei 2017 |

| CEO | VAN | TOT |
|---|---|---|
| Erwin van der Wal | 15 mei 2017 | 20 oktober 2019 |
| CFO/ MEDEBESTUURDER | | |
| Dick Stoop | 15 mei 2017 | 30 november 2011 |
| Menno Harkema a.i. | 4 december 2017 | 1 september 2018 |
| Peter de Bruijne | 16 juni 2018 | 14 mei 2019 |
| Alistair Bell a.i. | 15 mei 2019 | 4 oktober 2019 |

| CEO | VAN | TOT |
|---|---|---|
| René Collé | 4 november 2019 | 31 december 2020 |
| CFO/ MEDEBESTUURDER | | |
| Harry van der Wal | 7 april 2020 | 31 december 2020 |

### CURATOR

| wft CURATOR | VAN | TOT |
|---|---|---|
| Peter de Groot | 1 april 2014 | 18 mei 2017 |
| EXTERN ADVISEUR, AANGESTELD DOOR DE RvC CONSERVATRIX | | |
| Peter de Groot | 28 januari 2020 | 14 september 2020 |
| wft CURATOR | | |
| Peter de Groot | 14 september 2020 | 8 december 2020 |

## RAAD VAN COMMISSARISSEN VAN CONSERVATRIX

| NAAM | FUNCTIE | VAN | TOT |
|---|---|---|---|
| Johan Richters | Enig overgebleven commissaris na vertrek commissarissen in 2015 | 1 juni 2014 | 15 mei 2017 |
| Reinier Hinse[1] | Voorzitter | 15 mei 2017 | 31 december 2020 |
| Frank Kusse | Lid/ vanaf september 2017 werkzaam bij Eli Global Pacific | 15 mei 2017 | 30 oktober 2017 |
| George Luecke | Lid/ tevens werkzaam bij Global Bankers Insurance Group | 15 mei 2017 | 15 oktober 2018 |
| Joost Melis | Lid | 1 september 2017 | 31 december 2020 |
| Matteo Castelvetri | Lid/tevens Managing Director Europe Global Bankers Insurance Group | 10 januari 2018 | 10 oktober 2019 |
| Pieter Coopmans | Lid/tevens bestuurder bij GB Life Luxemburg, voorheen NN Life Luxemburg | 1 januari 2019 | 17 oktober 2019 |
| Bart Joosen | Lid | 20 december 2019 | 31 december 2020 |
| Greg Nelson | Observer | 7 november 2019 | |

## DIRECTIE TRIER HOLDING B.V.

| NAAM | VAN | TOT |
|---|---|---|
| George Luecke | 16 maart 2017 | 15 oktober 2018 |
| Paul Brown | 16 maart 2017 | 31 oktober 2017 |
| Matteo Castelvetri | 1 januari 2019 | 13 september 2019 |
| Maarten Klessens | 1 augustus 2017 | 1 juni 2020 |
| Greg Nelson | 1 juni 2020 | |

De hier genoemde gegevens zijn ontleend aan openbare bronnen: jaarstukken Conservatrix, Handelsregister, Drimble

1 Was eerder lid van de Raad van Commissarissen van Conservatrix in de periode van 2013 tot 2015.

## Bijlage 4 Verantwoording

De opdracht van de minister van Financiën en van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank is met de publicatie van dit evaluatieonderzoek afgerond. In deze bijlage legt de Evaluatiecommissie verantwoording af over de wijze waarop zij dit evaluatieonderzoek heeft uitgevoerd. Hierbij komt ook aan de orde – overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het Instellingsbesluit – de door instanties en personen aan de Evaluatiecommissie geboden medewerking.

*Toegang tot de dataroom van De Nederlandsche Bank*

Voor het evaluatieonderzoek is documentatie gebruikt uit verschillende bronnen. Op 31 mei 2021 is aan de leden en twee medewerkers van de Evaluatiecommissie een laptop beschikbaar gesteld waarmee vanaf die datum toegang werd verkregen tot een *dataroom* van De Nederlandsche Bank. In deze *dataroom* bevonden zich bijna zeshonderd documenten die aanvankelijk waren onderverdeeld in vijf mappen. In de eerste map zijn een feitenrelaas en een chronologisch overzicht opgenomen. De tweede map bevat feitelijke overzichten over onder andere de *governance* bij Conservatrix en over het wettelijk kader. In de derde map bevinden zich notulen en vergaderstukken van het directieberaad, van de Toezichtraad, van de Resolutieraad, de Stuurgroep en het projectteam die gevormd waren om oplossingen te vinden voor de problemen van Conservatrix. In de vierde map zijn documenten terug te vinden over de overdracht van Conservatrix, over de periode na de overdracht tot september 2019 en over de periode vanaf september 2019 tot aan het faillissement van Conservatrix op 8 december 2020. De vijfde map bevat openbare informatie, zoals rechterlijke uitspraken en krantenartikelen.

In de loop van de tijd zijn deze mappen aangevuld en zijn vijf mappen toegevoegd met documentatie waarvoor de Evaluatiecommissie aanvullende verzoeken heeft gedaan. De Nederlandsche Bank heeft zelf nog aanvullende informatie in twee nieuwe mappen aangeleverd.

De toegang tot deze mappen is beveiligd met een pincode. Het is in deze *dataroom* mogelijk documenten in chronologische volgorde te raadplegen en met zoekwoorden te vinden. Een nadeel, namelijk niet gebruiksvriendelijk, is dat De Nederlandsche Bank alle documenten, ook openbare en niet-vertrouwelijke, in de *dataroom* plaatste en van die gang van zaken desgevraagd niet, dan wel bij hoge uitzondering, wilde afwijken. De documentatie kan niet worden gekopieerd en geprint. Dat betekent dat voor de evaluatie te gebruiken informatie moest worden overgeschreven. Deze werkwijze is niet alleen ondoelmatig maar ook gevoelig voor (schrijf)fouten.

*Toegang tot de dataroom van het ministerie van Financiën*

De toegang tot de *dataroom* van het ministerie van Financiën was pas op 29 juni 2020 gereed. Bovendien zijn de vijf mappen in deze dataroom niet alleen met een pincode beveiligd, maar ook met een wachtwoord. De documenten zijn in de verschillende mappen niet gesorteerd en niet met zoekwoorden te traceren. Wel is er een inventaris, die in een zipdocument is opgenomen. Het betreft ongeveer tweeduizend documenten. Ook de documentatie in de *dataroom* van het ministerie van Financiën kan niet worden gekopieerd en geprint. Dat betekent dat voor de evaluatie te gebruiken informatie moest worden overgeschreven. Deze werkwijze is niet alleen ondoelmatig maar is zoals hiervoor gezegd – ook gevoelig voor (schrijf)fouten.

De Evaluatiecommissie kan niet vaststellen of zij volledig is geïnformeerd met de beschikbaar gestelde documentatie in de *datarooms*. Vooralsnog gaat zij ervan uit dat dat wel het geval is. Waar de beschikbaar gestelde informatie aanleiding was voor aanvullende verzoeken, werd deze informatie prompt en zonder enige reserve beschikbaar gesteld.

*Informatie afkomstig van de toezichthouder in North Carolina*

In dit verband moet een kritische kanttekening worden geplaatst bij informatie die bij De Nederlandsche Bank beschikbaar is en afkomstig is van het NCDOI, de toezichthouder in North Carolina. Deze informatie heeft De Nederlandsche Bank niet beschikbaar gesteld omdat zij gebonden is aan een overeenkomst met het NCDOI over vertrouwelijkheid met betrekking tot van het NCDOI verkregen informatie. Deze overeenkomst is op 29 november 2018 tot stand gekomen. De vertrouwelijkheid strekt zich ook uit tot informatie van de op 27 juni 2019 door de rechter in Wake County, North Carolina aangestelde *Rehabilitator*.

Op 29 mei 2021 heeft de Evaluatiecommissie De Nederlandsche Bank verzocht om een *waiver* met het oog op het delen van informatie die voor het evaluatieonderzoek van belang zou kunnen zijn. Op 7 juli 2021 heeft De Nederlandsche Bank hierover telefonisch contact gehad met het NCDOI. Op 17 juli 2021 heeft De Nederlandsche Bank de toezichthouder in North Carolina per brief benaderd met daarin een overzicht van de informatie die De Nederlandsche Bank voornemens was om te delen met de Evaluatiecommissie. Op 16 augustus 2021 volgde een 'friendly reminder', omdat tot dat moment een reactie was uitgebleven. Op 30 augustus 2021 reageerde het NCDOI met de mededeling dat de desbetreffende informatie vertrouwelijk is en niet ter beschikking van de Evaluatiecommissie kan worden gesteld. Een motivering bleef achterwege. In gesprekken met de Evaluatiecommissie hebben medewerkers van De Nederlandsche Bank zich op deze vertrouwelijkheid beroepen.

Op 20 oktober 2021 heeft de Evaluatiecommissie de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank per brief laten weten niet te kunnen instaan voor de volledigheid van de informatie over enkele onderwerpen waarvoor de opdrachtgevers in het Instellingsbesluit nadrukkelijk de aandacht van de Evaluatiecommissie hebben gevraagd. Daarom is nogmaals een beroep gedaan op bij de toezichthouder in North

Carolina aan te dringen op toegang voor de Evaluatiecommissie tot deze informatie. Dat heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. In een gesprek met de voorzitter toezicht van De Nederlandsche Bank, mevrouw Bos, wees het NCDOI het verzoek om toegang wederom af.

*Geheimhoudingsovereenkomst*
De leden en medewerkers van de Evaluatiecommissie hebben op 31 mei 2021 een geheimhoudingsovereenkomst ondertekend waarin de leden en medewerkers van de Evaluatiecommissie zich verplichten tot het niet gebruiken van te verstrekken informatie voor andere doeleinden dan waarvoor deze informatie door De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën is verstrekt. Uitgezonderd hiervan is informatie van algemene bekendheid, informatie die openbaar is gemaakt en openbaar wordt dan wel is op grond van een wettelijke verplichting of nader overgekomen met De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën. De geheimhoudingsovereenkomst is als aanhangsel 4b bij deze bijlage gevoegd.

De Evaluatiecommissie heeft van verschillende personen en instanties, waaronder de Autoriteit Financiële Markten, aanvullende informatie ontvangen. Op de door de Autoriteit Financiële Markten beschikbaar gestelde informatie waren dezelfde beperkingen van toezichtsvertrouwelijkheid van kracht die voor de van De Nederlandsche Bank verkregen informatie geldt.

*Gesprekken*
Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de feitelijke gang van zaken heeft de Evaluatiecommissie gesprekken gevoerd. Met zeven personen zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Met 23 personen zijn formele gesprekken gevoerd. Tien personen met wie de Evaluatiecommissie heeft gesproken lieten zich vergezellen. De formele gesprekken werden gevoerd aan de hand van een gespreksprotocol dat hieronder is weergegeven.

**PROTOCOL ALS BEDOELD IN ARTIKEL 6, VIERDE LID, VAN HET INSTELLINGSBESLUIT EVALUATIECOMMISSIE CONSERVATRIX**

Gelet op het Instellingsbesluit heeft de Evaluatiecommissie de taak onderzoek te doen naar de handelwijze van De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën ten aanzien van Conservatrix bij de overdracht van Trier Holding B.V. en in de periode tot het faillissement alsmede naar de toereikendheid van het betreffende wettelijk kader (2017-2020). De Evaluatiecommissie voert deze evaluatie uit mede aan de hand van gesprekken met instanties en personen die aan de uitvoering van haar opdracht kunnen bijdragen.

1. De Evaluatiecommissie nodigt uit per e-mail of telefonisch. Zij bevestigt de afspraak voor een gesprek per e-mailbericht. De uitgenodigden ontvangen voorafgaande aan het gesprek het Instellingsbesluit en dit Gespreksprotocol.

2. Uitgenodigde personen kunnen zich laten vergezellen en desgewenst bijstaan.

3. Van het gesprek wordt aan de hand van een geluidsopname een verslag gemaakt dat voor aanvullingen en verbeteringen aan de uitgenodigde wordt voorgelegd. Na ontvangst en verwerking van deze aanvullingen en verbeteringen stelt de Evaluatiecommissie het verslag vast. De Evaluatiecommissie gaat met het gesprek en met het verslag om op basis van vertrouwelijkheid.

4. Mocht de Evaluatiecommissie ten behoeve van haar rapportage citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context ter autorisatie aan de betrokkene voorgelegd.

5. De geluidsopname van het gesprek wordt vier weken na de vaststelling van het onderzoeksrapport van de Evaluatiecommissie vernietigd.

Den Haag, 5 juli 2021

w.g.

mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr lid van de Evaluatiecommissie

w.g.

R. (Roelof) Konterman lid van de Evaluatiecommissie

Een persoon heeft niet gereageerd op de uitnodiging voor een gesprek met de Evaluatiecommissie. Het betreft Greg E. Lindberg. De Evaluatiecommissie heeft hem op 13 augustus 2021 per aangetekende expresbrief uitgenodigd om via hem ten dienste staande middelen met de Evaluatiecommissie te spreken. Hij heeft hierop niet gereageerd.

Aan één persoon heeft de Evaluatiecommissie vanwege haar persoonlijke omstandigheden schriftelijk vragen voorgelegd. Deze vragen zijn op 13 oktober 2021 uitvoerig beantwoord.

*Volledigheid wat betreft schriftelijke informatie en gesprekken*
De Evaluatiecommissie stelt vast dat zij toegang had tot een omvangrijke hoeveelheid informatie. Nooit kan echter met zekerheid worden gezegd dat deze informatie daarmee volledig is. Naast informatie die schriftelijk is vastgelegd is veel informatie uitgewisseld in gesprekken die zich lastig laten reconstrueren.

*Uitvoering van de onderzoeksopdracht*
De leden van de Evaluatiecommissie hebben op 31 mei 2021 een protocol ondertekend betreffende het uitvoeren van haar taken. Dit protocol is als aanhangsel 4a bij deze bijlage gevoegd. In dit protocol worden onder meer de wijze van rapportage en de teruggave van de van De Nederlandsche Bank in bruikleen verkregen laptop geregeld.

Voor haar werkzaamheden heeft de Evaluatiecommissie gebruik gemaakt van voorzieningen van het CAOP in Den Haag. Het betreft in het bijzonder vergaderfaciliteiten (zowel Teams als fysieke ruimtes), een werkruimte, ICT, beveiliging en andere voorzieningen.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat de opdrachtgevers en al diegenen met wie de Evaluatiecommissie heeft gesproken in het algemeen alle medewerking hebben verleend bij de uitvoering van haar Evaluatieonderzoek.

*Hoor en wederhoor*

Zoals hiervoor aangegeven, heeft de Evaluatiecommissie de verslagen van gesprekken voorgelegd aan de personen met wie een gesprek is gevoerd. Aanvullingen en verbeteringen zijn overgenomen en alle verslagen zijn vervolgens vastgesteld.

De feitelijke delen van het evaluatierapport (de hoofdstukken 1 tot en met 7, de bijlagen 1, 2, 3 en 5) zijn op 22 oktober 2021 voorgelegd aan de opdrachtgevers in het kader van wederhoor en de in artikel 4 van het protocol betreffende het uitvoeren van haar taken genoemde toets op de toezichtsvertrouwelijkheid. De Evaluatiecommissie heeft op 4 november 2021 suggesties ontvangen voor feitelijke verbeteringen en aanvullingen. De Evaluatiecommissie heeft dankbaar gebruik gemaakt van deze feitelijke verbeteringen en aanvullingen. Op een aantal plaatsen voerde De Nederlandsche Bank bezwaren aan tegen het gebruik van naar haar inzicht toezichtsvertrouwelijke informatie. Hiermee is de Evaluatiecommissie als volgt omgegaan.

Allereerst heeft de Evaluatiecommissie teruggegrepen op de in artikel 1: 42 Wft opgenomen criteria voor toezichtsvertrouwelijkheid. Het is de Evaluatiecommissie gebleken dat deze criteria veel ruimte bieden voor verschillende opvattingen over wat wel en wat niet toezichtsvertrouwelijk is.

Vervolgens heeft de Evaluatiecommissie in een brief van 18 november 2021 aan de voorzitter toezicht van De Nederlandsche Bank een aantal naar de mening van de Evaluatiecommissie als knellend ervaren beperkingen voorgelegd. Zo werd informatie verkregen van De Nederlandsche Bank in beginsel als toezichtsvertrouwelijk aangemerkt niettegenstaande het feit dat de Evaluatiecommissie deze informatie (ook) had verkregen uit andere bronnen. Deze beperking is ondervangen door in de noten in te gaan op deze bronnen. Waar informatie evident afkomstig is uit openbare bronnen, heeft De Nederlandsche Bank ingestemd met vermelding van deze informatie. Bovendien is niet alle van De Nederlandsche Bank verkregen informatie per definitie toezichtsvertrouwelijk.

De Nederlandsche Bank heeft twee evaluaties uitgevoerd naar haar eigen functioneren als toezichthouder in het dossier-Conservatrix. De informatie uit deze evaluaties werd als toezichtsvertrouwelijk aangemerkt omdat vermelding van deze informatie het interne leerproces binnen De Nederlandsche Bank en daarmee het toezicht zou kunnen verstoren. Deze beperking is na overleg opgeheven.

Ten aanzien van het gebruik van citaten hanteerde De Nederlandsche Bank aanvankelijk als richtlijn dat alle citaten geparafraseerd zouden moeten worden weergegeven. Later werden aan de Evaluatiecommissie vijf citaten voorgelegd. In gezamenlijk overleg zijn voor de Evaluatiecommissie afspraken hierover gemaakt die de onafhankelijkheid en getrouwheid niet hebben beïnvloed.

De Evaluatiecommissie heeft de namen van vier medewerkers en oud-medewerkers van het NCDOI weten te traceren aan de hand van open bronnen. De naam van een vijfde medewerker werd de Evaluatiecommissie bekend via De Nederlandsche Bank. De Evaluatiecommissie heeft ervoor gekozen om de namen van drie (oud-) medewerkers in haar rapport te noemen. Wat deze (oud-)medewerkers betreft gaat het om vermelding van deze namen uitsluitend in die delen van de rapportage die berusten op informatie die afkomstig is uit openbare bronnen.

Namen van adviseurs van De Nederlandsche Bank heeft de Evaluatiecommissie niet genoemd in haar rapport, behalve waar het informatie uit openbare bronnen betreft. Dat geldt ook voor een van de adviseurs die op zijn website een vrij gedetailleerd overzicht geeft van de aard van zijn advieswerkzaamheden voor De Nederlandsche Bank.

De Evaluatiecommissie meent dat op deze wijze de leesbaarheid en daarmee ook de kwaliteit van de vastlegging van haar onderzoekswerkzaamheden niet geschaad worden. Leidend voor de door haar gemaakte keuzes was dat de Evaluatiecommissie als opdracht had om het functioneren van De Nederlandsche Bank en van het ministerie van Financiën te evalueren. Bevindingen in dit evaluatierapport die betrekking hebben op adviseurs moeten vooral worden gelezen in relatie tot het functioneren van De Nederlandsche Bank en het ministerie in het dossier-Conservatrix.

*Meelezers*

Vanaf 16 november 2021 heeft de Evaluatiecommissie het rapport in delen voorgelegd aan twee kritische meelezers. Aan hen is gevraagd de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen te toetsen. Daarbij hebben zij zich op geen enkele wijze aan dit onderzoek, de hierin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen gecommitteerd. Graag spreekt de Evaluatiecommissie haar dank uit voor de suggesties en het kritische commentaar van deze meelezers die er de voorkeur aan geven om niet met naam hier vermeld te worden.

*Vaststelling rapport*

De Evaluatiecommissie heeft het evaluatierapport op 13 december 2021 vastgesteld.

*Archivering*

Overeenkomstig artikel 8 wordt het archief van de Evaluatiecommissie overgedragen aan het ministerie van Financiën. Voor zover er archiefbescheiden zijn die berusten op informatie die van De Nederlandsche Bank is verkregen worden deze archiefbescheiden overgedragen aan De Nederlandsche Bank.

*Spelling*
Voor de spelling heeft de Evaluatiecommissie – waar nodig – gebruik gemaakt van het *Trouw Schrijfboek*. De Evaluatiecommissie heeft omwille van de leesbaarheid bij de weergave van citaten afkortingen voluit geschreven en evidente spelfouten gecorrigeerd.

*Gebruik van namen*
Alle bij naam genoemde personen heeft de Evaluatiecommissie eerst volledig genoemd met voorletters, titulatuur, academische graden alsmede voor- en achternaam. Vervolgens alleen met de achternaam, waarbij in het geval van vrouwen is gekozen voor de toevoeging *mevrouw*. De volgende personen hebben de Evaluatiecommissie toestemming gegeven hun naam te gebruiken in dit onderzoeksverslag:

- mevrouw drs. E. F. (Else) Bos
- de heer R. (René) Collé
- de heer J.E. (Ewout) Henny
- de heer J.P.W. (Flip) Klopper
- de heer dr. J. (Jan) Sijbrand
- de heer E. (Erwin) van der Wal
- de heer mr. R. (Richard) Weurding

Alle overige personen, die niet algemeen bekend zijn, zijn aangeduid met een omschrijving van hun (toenmalige) functie, in voorkomend geval gevolgd door een nummer om verwarring met personen met dezelfde functie te voorkomen.

De Evaluatiecommissie heeft haar onderzoeksopdracht kunnen uitvoeren in goed overleg met de vertegenwoordigers van de opdrachtgevers. Dit betreft de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën en de vicevoorzitter van de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank. Dat geldt ook voor de contactpersonen bij De Nederlandsche Bank en het ministerie van Financiën. De Evaluatiecommissie wil hen allen graag bedanken voor hun inzet om dit evaluatieonderzoek in goede banen te leiden.

## Aanhangsel 4a

# PROTOCOL BETREFFENDE HET UITVOEREN VAN HAAR TAKEN DOOR DE EVALUATIECOMMISSIE CONSERVATRIX

De Minister van Financiën, De Nederlandsche Bank N.V., de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank N.V. en de Evaluatiecommissie Conservatrix, vertegenwoordigd door haar leden,

Gegeven het Instellingsbesluit Evaluatiecommissie Conservatrix van 12 mei 2021,

Zijn het volgende overeengekomen:

**Artikel 1 Definities**

In dit protocol wordt verstaan onder:

1. Commissie: de evaluatiecommissie, bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit;

2. Contactpersoon:
   - Voor de RvC DNB: Margot Scheltema
   - Voor de Minister: Christiaan Rebergen;

3. Documenten: notities, e-mails en andere schriftelijke bescheiden, die door DNB, de RvC DNB en/of de Minister aan de Commissie en haar Ondersteuning beschikbaar worden gesteld ten behoeve van de Evaluatie;

4. DNB: De Nederlandsche Bank N.V.;

5. Evaluatie: de evaluatie, bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit;

6. Geheimhoudingsovereenkomst: de geheimhoudingsovereenkomst als aangehecht in Bijlage 1 bij dit protocol;

7. Instellingsbesluit: het Instellingbesluit Evaluatiecommissie Conservatrix, d.d. 12 mei 2021;

8. Minister: de Minister van Financiën;

9. Ministerie: het Ministerie van Financiën;

10. Ondersteuning**:** ondersteuning van de Commissie op grond van artikel 3 van het Instellingsbesluit, bestaande uit de secretaris van de Commissie en overige personen die de Commissie na voorafgaand informeren van de Minister en de RvC DNB, inschakelt ter ondersteuning;

11. RvC DNB: de Raad van Commissarissen van DNB;

**Artikel 2 Medewerking**

1. De Minister, DNB en de RvC DNB verlenen binnen de kaders van de Evaluatie alle mogelijke medewerking aan de Commissie. De Minister, DNB en de RvC DNB instrueren de onder hen ressorterende personen alle mogelijke medewerking te geven aan de Commissie die redelijkerwijs nodig is voor het verrichten van de Evaluatie.
2. De Minister, DNB en de RvC DNB stellen aan de Commissie en haar Ondersteuning via laptops van DNB, Documenten ter beschikking. Documenten

zijn enkel via de verstrekte DNB laptop raadpleegbaar voor de Commissie en haar Ondersteuning en mogen niet worden gekopieerd of anderszins verspreid of vermenigvuldigd worden.

3. De Commissie kan schriftelijk aan een Contactpersoon verzoeken om aanvullende Documenten te raadplegen die de Commissie voor de Evaluatie nodig acht. De Contactpersoon bevestigt aan de Commissie per e-mail de ontvangst van het desbetreffende verzoek onder vermelding van de te verwachten behandelingstermijn, welke termijn in beginsel een periode van vijf werkdagen na ontvangst van het verzoek niet zal overschrijden. Indien de aanvullende Documenten niet binnen de bedoelde vijf werkdagen aan de Commissie ter beschikking kunnen worden gesteld, maakt de Contactpersoon dit zo spoedig mogelijk schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de Commissie. Indien tijdens de Evaluatie blijkt dat de Commissie aanvullende Documenten nodig heeft die door de Minister of RvC DNB als uitzonderlijk gevoelig worden bestempeld (zoals bijvoorbeeld nota's met de classificatie Staatsgeheim), dan zullen betrokken Partijen waar mogelijk fysieke inzage faciliteren. Afspraken over hoe die fysieke inzage geregeld wordt en de vertrouwelijkheidswaarborgen daaromtrent, zullen dan nader tussen Partijen worden overeengekomen.
4. Indien de Commissie mondeling informatie wil verkrijgen van (de ambtsvoorganger van) de Minister, ambtenaren die onder hem werkzaam zijn of waren, (oud-)Directieleden van DNB, (oud-)RvC DNB leden of (oud-) medewerkers van DNB (samen: Persoon of Personen), zal de Commissie een schriftelijk verzoek voor een gesprek indienen bij de betreffende Persoon. Net als andere personen die door de Commissie voor een formeel gesprek worden uitgenodigd ontvangen de desbetreffende Personen een kopie van het Instellingsbesluit en een kopie van het door de Commissie op te stellen gespreksprotocol.
5. De Commissie stelt een schriftelijk verslag op van ieder formeel gesprek, en stelt dit aan de betreffende Persoon ter beschikking. De Commissie biedt de Persoon de gelegenheid om wijzigingsvoorstellen te doen. Indien de Commissie wijzigingsvoorstellen niet overneemt, noteert de Commissie dit in (de betreffende delen van) het verslag. De Commissie zal geen bevindingen in het (eind)rapport opnemen die enkel zijn gebaseerd op uitspraken die door de betrokken Persoon of Personen worden weersproken. De verslagen worden vertrouwelijk behandeld en worden niet aan het eindrapport gehecht.
6. De Commissie is niet verplicht verslagen op te stellen van andere gesprekken dan de in de leden 4 en 5 bedoelde formele gesprekken.

**Artikel 3 Geheimhouding en tegenstijdig belang**

1. Gelet op de geheimhoudingsverplichting bedoeld in artikel 6 van het Instellingsbesluit ten aanzien van Documenten en overige gegevens en inlichtingen die de Commissie in het kader van de Evaluatie ontvangt, ondertekenen de leden van de Commissie de geheimhoudingsovereenkomst die in bijlage 1 is opgenomen.
2. De Commissie kan zich op grond van artikel 3 van het Instellingsbesluit laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht. De Commissie borgt dat de Contactpersonen voorafgaand aan het inschakelen van Ondersteuning worden geïnformeerd over de voorgenomen betrokkenheid van deze personen en instanties. De Commissie draagt er zorg voor dat deze Ondersteuning voorafgaand aan het moment dat zij kennis kunnen nemen van Documenten en overige gegevens en inlichtingen die de Evaluatie betreffen, een verklaring ondertekenen met dezelfde inhoud als de geheimhoudingsovereenkomst die in bijlage 1 is aangehecht. De Commissie zendt deze ondertekende verklaring aan de Contactpersonen, voorafgaand aan de start van de werkzaamheden van de Ondersteuning.
3. De Commissie verricht haar werkzaamheden in een afdoende beveiligde fysieke en IT-omgeving en ziet erop toe dat de informatie in deze veilige omgeving slechts toegankelijk is voor de Commissie en de Ondersteuning.

4. Een lid van de Commissie draagt er zorg voor dat het ontstaan van een tegenstrijdig belang van hemzelf of de Ondersteuning wordt voorkomen. Een lid van de Commissie meldt een mogelijk tegenstrijdig belang van hemzelf of de Ondersteuning onverwijld aan de Contactpersonen. De Minister en/of de RvC DNB maken dan aanvullende afspraken met het betreffende lid en/of de Ondersteuning.

**Artikel 4 Rapportage**

1. De secretaris van de Commissie voert periodiek overleg met ambtelijke vertegenwoordigers van de Minister en de RvC DNB over de procesmatige voortgang van de Evaluatie en eventuele knelpunten daarbij.
2. De Commissie stelt zowel een schriftelijk als een digitaal concepteindrapport ter beschikking aan de Minister, DNB en de RvC DNB, exclusief de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie stelt de Minister, DNB en de RvC DNB in de gelegenheid binnen 10 werkdagen daarop te reageren en eventuele onjuistheden te duiden.
3. Het eindrapport moet zijn geschoond van vertrouwelijke, tot personen herleidbare informatie en van vertrouwelijke informatie in de zin van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht, zoals bedoeld in artikel 6 van het Instellingsbesluit. Derhalve zal het concepteindrapport, bedoeld in het tweede lid:
   a. door de Minister worden beoordeeld op aspecten van vertrouwelijkheid en het belang van de Staat;
   b. door DNB worden beoordeeld op de aanwezigheid van vertrouwelijke gegevens als bedoeld in artikel 1:89 jo 1:42 lid 5 van de Wft;
   c. door de Minister en DNB worden beoordeeld of in het rapport wordt verwezen naar de rol en functies van medewerkers van DNB en het Ministerie, zonder dat hierbij naam en toenaam zijn genoemd.
4. De Minister en DNB zullen gemotiveerd toelichten welke onderdelen van het concepteindrapport naar hun oordeel op grond van de beoordeling, bedoeld in het derde lid, dienen te worden verwijderd uit het eindrapport teneinde openbaarmaking mogelijk te maken.
5. Indien Partijen van inzicht verschillen over de in deze bepaling bedoelde vertrouwelijkheid van gegevens zoals opgenomen in het concepteindrapport, zal daarover overleg plaatsvinden tussen Partijen. Tot het moment dat hierover is beslist, behandelt de Commissie de betreffende gegevens vertrouwelijk. De Minister en de RvC DNB hebben uiteindelijk hierbij de beslissende stem.
6. Openbaarmaking geschiedt doordat de Commissie het eindrapport aan de Minister en aan de RvC DNB aanbiedt. De Minister en de RvC DNB zijn gerechtigd het eindrapport verder te verspreiden en openbaar te maken.

**Artikel 5 Mogelijke aanvulling op de Evaluatie**

1. Eventuele aanvullingen op de onderzoeksopdracht voor de Evaluatie, bedoeld in artikel 2 van het Instellingsbesluit, worden schriftelijk door de Minister en de RvC DNB aan de Commissie overgebracht.
2. In haar eindrapportage zal de Commissie melding maken van de ontvangen verzoeken tot aanvulling op de onderzoeksopdracht voor de Evaluatie en de wijze waarop de Commissie dat heeft betrokken in haar onderzoek.

**Artikel 6 Planning Evaluatie**

1. De Commissie streeft ernaar een eindrapport in het najaar van 2021 aan de Minister en de RvC DNB aan te bieden.
2. Indien de Evaluatie uitloopt ten opzichte van de hier genoemde termijn, stelt de Commissie de Minister en de RvC DNB hiervan onverwijld op de hoogte.

**Artikel 7 Teruggave van de DNB laptop en Documenten**

1. De Commissie borgt dat de DNB laptops waarover de Commissie en haar Ondersteuning beschikken, zo spoedig mogelijk na beëindiging van de Evaluatie, of zoveel eerder als omstandigheden daartoe aanleiding geven, worden overgedragen aan DNB.
2. De Commissie borgt dat ook Documenten die niet op de DNB laptop staan zo spoedig mogelijk na beëindiging van de Evaluatie, of zoveel eerder als omstandigheden daartoe aanleiding geven, worden teruggegeven aan de partij die de Documenten heeft verstrekt zijnde het Ministerie van Financiën of DNB, zonder daarvan een kopie te behouden.
3. De Commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden, of zoveel eerder als omstandigheden daartoe aanleiding geven, bescheiden uit haar eigen archief die door de Commissie en haar Ondersteuning in het kader van de Evaluatie zijn geproduceerd, over aan het Ministerie van Financiën en DNB zoals is bepaald in artikel 8 van het Instellingsbesluit, zonder daarvan een kopie te behouden.

**Artikel 8 Communicatie**

1. Gedurende de looptijd van de Evaluatie zullen de Commissie en haar Ondersteuning enkel in overleg met het Ministerie en RvC DNB mededelingen doen aan derden, waaronder de pers, over de Evaluatie en de daarbij betrokken personen en instanties.
2. Over woordvoering rondom de publicatie van het eindrapport zal afstemming plaatsvinden tussen Partijen. Partijen wijzen elk een contactpersoon aan voor de communicatie.

**Artikel 9 Slot**

1. Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van afspraken, dan wel indien de voortgang van de Evaluatie zulks vereist, vindt overleg plaats tussen Partijen.
2. Over dit protocol kunnen, wanneer dit door een van de Partijen nodig wordt geacht, aanvullende afspraken worden gemaakt.
3. DNB verklaart medewerking te verlenen aan de uitvoering van dit Protocol en zich mede aan dit Protocol gebonden te achten voor zover het toezeggingen en verplichtingen van de RvC DNB uit hoofde van dit Protocol betreft.

**DE MINISTER VAN FINANCIEN, namens deze**
**DE THESAURIER-GENERAAL**

Datum:…….
Handtekening:…….

**DE PRESIDENT VAN DE NEDERLANDSCHE BANK N.V.**

Datum:…….
Handtekening:…….

**DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN VAN DNB**

Datum:…….
Handtekening:…….

**DE LEDEN VAN DE EVALUATIECOMMISSIE CONSERVATRIX**

Naam:…….
Datum:…….
Handtekening:…….

Naam: …….
Datum:…….
Handtekening:…….

Aanhangsel 4b

## BIJLAGE 1: GEHEIMHOUDINGSOVEREENKOMST

De Minister van Financiën, De Nederlandsche Bank N.V., de Raad van Commissarissen van De Nederlandsche Bank N.V. en de Evaluatiecommissie Conservatrix, vertegenwoordigd door haar leden,

**OVERWEGENDE DAT:**

I De Minister van Financiën (hierna: de **"*Minister*"**), handelend in overeenstemming met de Raad van Commissarissen van DNB (hierna: **"RvC DNB"),** bij besluit d.d. 12 mei 2021 heeft besloten tot instelling van de Evaluatiecommissie Conservatrix (hierna: "***Instellingbesluit***");

II RvC DNB en het Ministerie van Financiën (hierna: het "***Ministerie***") de Evaluatiecommissie Conservatrix hebben opgedragen 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. en in de periode tot het faillissement alsmede naar de toereikendheid van het betreffende wettelijke kader;

III Opdrachtnemer in het Instellingsbesluit is aangewezen als één van de twee leden van de Evaluatiecommissie Conservatrix;

IV Opdrachtnemer ermee bekend is dat de werkzaamheden van de Evaluatiecommissie Conservatrix, nader zijn beschreven in het Instellingsbesluit en het protocol betreffende het uitvoeren van haar taken door de evaluatiecommissie Conservatrix (hierna: het "***Protocol***");

V Enerzijds het Ministerie in verband hiermee het voornemen heeft bepaalde Informatie van of over DNB en/of het Ministerie, zoals nader gedefinieerd in artikel 1.1 onder c) van deze Overeenkomst, aan Opdrachtnemer ter beschikking te stellen, teneinde Opdrachtnemer in staat te stellen de Opdracht als bedoeld in artikel 1.1 onder e) uit te voeren;

VI De Minister een bijzondere positie inneemt gelet op artikel 1:42 en, voor zover relevant, deel 6 van de Wet op het financieel toezicht (hierna: "Wft"), waarin onder meer is vastgelegd dat de Minister tot geheimhouding is verplicht;

VII Geheimhouding op grond van artikel 1:42 lid 5 Wft en artikel 2:5 Awb geboden is voor een ieder die handelt in opdracht van de Minister dan wel betrokken is bij de uitvoering van de taak van de Minister;

VIII Anderzijds DNB in verband hiermee het voornemen heeft bepaalde Informatie van of over DNB en/of het Ministerie van Financiën, zoals nader gedefinieerd in artikel 1.1 onder c) van deze Overeenkomst, aan Opdrachtnemer ter beschikking te stellen, teneinde Opdrachtnemer in staat te stellen de Opdracht als bedoeld in artikel 1.1 onder e) uit te voeren;

VIII DNB in het rechtsverkeer een bijzondere positie inneemt gelet op haar doelstellingen, taken en werkzaamheden gebaseerd op diverse wetten, waaronder de Bankwet 1998 en de Wet op het financieel toezicht, welke wetten onder meer gemeenschappelijk hebben dat zij DNB tot geheimhouding verplichten bij de uitoefening van haar taken;

IX Mede in verband met het voorgaande een bijzondere geheimhoudingsplicht van toepassing is op een ieder die werkzaamheden verricht in het kader van het Protocol betreffende het uitvoeren van haar taken door de Evaluatiecommissie Conservatrix met kenmerk P529-2098963096-13, ongeacht de wijze waarop de relatie is vormgegeven, welke is vastgelegd in het Geheimhoudingsregime van DNB dat als Bijlage A aan deze Overeenkomst is gehecht;

X DNB en de Minister met betrekking tot de Informatie een geheimhoudingsovereenkomst wensen aan te gaan met Opdrachtnemer en Opdrachtnemer zich daartoe bereid heeft verklaard;

**ZIJN HET VOLGENDE OVEREENGEKOMEN:**

## 1. DEFINITIES

1.1 In deze Overeenkomst hebben de begrippen met een hoofdletter de navolgende betekenis:

a) **DNB**: De Nederlandsche Bank N.V., gevestigd te 1096 BA Amsterdam, aan Spaklerweg 4, in hoedanigheid van toezichthouder;
b) **Informatie**: informatie waarmee Opdrachtnemer of Ondersteuning bij de uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van de Opdracht, bekend raken en waarvan zij het vertrouwelijke karakter kennen of redelijkerwijs kunnen vermoeden, waaronder alle niet-openbare toezichtvertrouwelijke informatie in de zin van artikel 1:89 Wft en alle vertrouwelijke, tot personen herleidbare informatie waar Opdrachtnemer en/of Ondersteuning mee bekend raken in het kader van de Opdracht;
c) **Ondersteuning:** ondersteuning van de Evaluatiecommissie Conservatrix, bestaande uit de secretaris van de Evaluatiecommissie Conservatrix en overige personen die de Evaluatiecommissie Conservatrix, inschakelt ter ondersteuning en die in die hoedanigheid de beschikking krijgen over Informatie;
d) **Opdracht:** de opdracht van de RvC DNB en de Minister aan Opdrachtnemer, zoals nader uitgewerkt in het Instellingsbesluit en het Protocol;
e) **Overeenkomst**: deze overeenkomst op grond waarvan Opdrachtnemer tot geheimhouding van de Informatie verplicht is;
f) **Partij**: het Ministerie, de RvC DNB, DNB of Opdrachtnemer;
g) **Partijen**: het Ministerie, de RvC DNB, DNB en Opdrachtnemer gezamenlijk.

## 2. GEHEIMHOUDING

2.1 Zowel Opdrachtnemer als Ondersteuning zijn verplicht overeenkomstig het bepaalde in artikel 6 van het Instellingsbesluit bepaalde tot geheimhouding van alle Informatie, ongeacht de wijze waarop die Informatie is vormgegeven, bijvoorbeeld schriftelijk, mondeling, elektronisch et cetera, alsmede Informatie die zich in het geheugen van een persoon bevindt. Opdrachtnemer verklaart kennis te hebben genomen van de overwegingen bij deze Overeenkomst en het Geheimhoudingsregime van DNB dat als Bijlage A aan deze Overeenkomst is gehecht, waarin onder meer het belang van DNB bij strikte geheimhouding is omschreven.

2.2 Onverminderd het bepaalde in artikel 2.1 houdt de geheimhoudingsplicht van Opdrachtnemer met betrekking tot de Informatie onder meer in dat Opdrachtnemer in lijn met het Protocol handelt en:
a) Opdrachtnemer en Ondersteuning de Informatie niet zullen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor deze door DNB en het Ministerie zijn verstrekt;
b) Opdrachtnemer de Informatie niet zal overdragen of openbaar maken aan derden anders dan aan Ondersteuning die alleen Informatie ontvangen voor zover noodzakelijk voor werkzaamheden ten behoeve van de Opdracht en eerst nadat door Opdrachtnemer aan Ondersteuning eenzelfde geheimhoudingsplicht is opgelegd als waartoe Opdrachtnemer op grond van de Overeenkomst is gehouden;
c) Opdrachtnemer geen onrechtmatig gebruik maakt van voorwetenschap.

2.3 Uitgezonderd van de geheimhoudingsplicht zijn (i) informatie van algemene bekendheid, (ii) informatie die openbaar is gemaakt, en (iii) openbaarmaking op grond van een wettelijke verplichting dan wel nader schriftelijk overeengekomen tussen de Opdrachtnemer met de Minister en de RvC DNB.

2.4 Indien Opdrachtnemer de Opdracht verricht op locatie van DNB en/of het Ministerie, zal Opdrachtnemer zonder voorafgaande toestemming van DNB en/of het Ministerie, geen informatie van DNB en/of het Ministerie, buiten deze locatie brengen behoudens het verplaatsen van de DNB-laptop. Als Opdrachtnemer toestemming heeft om informatie van DNB of het Ministerie buiten genoemde locatie te brengen, zal Opdrachtnemer alle redelijke inspanningen verrichten om zeker te stellen dat ongeautoriseerde personen geen toegang krijgen tot die informatie.

2.5 Opdrachtnemer verricht de Opdracht uitsluitend op een laptop van DNB in de virtuele omgeving van DNB, voor zover het informatie van DNB en/of van het Ministerie betreft. Opdrachtnemer stuurt geen Informatie naar zijn/haar privé e-mail account en Opdrachtnemer is niet gerechtigd de Opdracht uit te voeren op een eigen computer en/of laptop. Informatie over de Opdracht wordt uitsluitend gedeeld met DNB en het Ministerie.

2.6 Ondergetekende zal onmiddellijk na afloop van de Opdracht alle informatie die is vastgelegd in welke vorm dan ook en die Ondergetekende gedurende het uitvoeren van de Opdracht heeft verkregen, aan DNB en/of het Ministerie teruggeven, zonder daarvan een kopie te behouden.

## 3. DUUR VAN DE OVEREENKOMST

3.1 De geheimhoudingsplicht op grond van de Overeenkomst geldt voor onbepaalde tijd.

3.2 Opdrachtnemer kan uitsluitend door uitdrukkelijke voorafgaande schriftelijke toestemming van een bevoegde vertegenwoordiger van DNB én de Minister van Financiën van de geheimhoudingsplicht worden ontslagen.

## 4. DIVERSE BEPALINGEN

4.1 De Overeenkomst heeft eerst rechtsgevolg indien deze door alle Partijen rechtsgeldig is ondertekend.

4.2 De Overeenkomst kan alleen worden gewijzigd of aangevuld door middel van een door alle Partijen ondertekend document.

4.3 Indien één of meer bepalingen van de Overeenkomst nietig blijken te zijn of door de rechter vernietigd worden, dan blijven de overige bepalingen van de Overeenkomst van kracht. Partijen zullen de nietige of vernietigde bepalingen in overleg vervangen door bepalingen die wel geldig en verbindend zijn en waarvan de gevolgen, gelet op de inhoud en strekking van de Overeenkomst, zo veel mogelijk overeenstemmen met de nietige of vernietigde bepalingen.

**ALDUS OVEREENGEKOMEN EN ONDERTEKEND,**

## DE MINISTER VAN FINANCIEN, namens deze DE THESAURIER-GENERAAL

Datum:……
Handtekening:……

## DE PRESIDENT VAN DE NEDERLANDSCHE BANK N.V.

Datum:……
Handtekening:……

## DE VOORZITTER VAN DE RAAD VAN COMMISSARISSEN VAN DNB

Datum:……
Handtekening:……

## DE LEDEN VAN DE EVALUATIECOMMISSIE CONSERVATRIX

Naam:……
Datum:……
Handtekening:……

Naam: ……
Datum:……
Handtekening:……

**BIJLAGE A: GEHEIMHOUDINGSREGIME VAN DE NEDERLANDSCHE BANK N.V.**

1. ***Waarom is er een geheimhoudingsplicht*?** De Nederlandsche Bank NV (DNB) neemt in het rechtsverkeer een bijzondere positie in:
   a. Deze positie vloeit voort uit haar doelstellingen, taken en werkzaamheden. DNB is namelijk (i) de centrale bank van Nederland en maakt deel uit van het Europees Stelsel van Centrale Banken; (ii) de prudentieel toezichthouder van Nederland en maakt met betrekking tot het bankentoezicht deel uit van het Single Supervisory Mechanism; en (iii) de nationale resolutie autoriteit van Nederland en maakt deel uit van het Single Resolution Mechanism.
   b. Die taken zijn gebaseerd op diverse wetten, die gemeenschappelijk hebben dat zij DNB tot geheimhouding verplichten bij de uitoefening van haar taken. Maar ook zonder dat de wet daartoe uitdrukkelijk verplicht, vloeit uit de positie en de taken van DNB voort dat werkzaamheden die DNB uitvoert een vertrouwelijk karakter hebben.
   c. De directie van DNB is verplicht om een persoon die Werkzaamheden voor DNB verricht, te binden aan regels van geheimhouding.

2. ***Voor wie geldt de geheimhoudingsplicht*?** De plicht tot geheimhouding geldt voor *iedereen* die een prestatie levert voor DNB zoals het uitvoeren van werkzaamheden voor DNB ('de Werkzaamheden'). Het maakt daarbij niet uit op welke wijze de relatie is vormgegeven tussen DNB en de persoon die Werkzaamheden voor DNB verricht. Of het nu gaat om een medewerker in dienst van DNB met een vaste of tijdelijke aanstelling, een consultant, een inhuurkracht of welke andere vormgeving dan ook, de geheimhoudingsverplichting geldt voor iedereen die Werkzaamheden verricht.

3. ***Waarvoor geldt de geheimhoudingsplicht*?** De geheimhoudingsplicht strekt zich uit tot *alle* informatie waarmee een persoon bij de uitvoering van de Werkzaamheden bekend raakt, ongeacht de wijze waarop die informatie ter kennis komt van een persoon of de wijze waarop die informatie is vormgegeven, bijvoorbeeld schriftelijk, mondeling of elektronisch. Ook informatie die zich in het geheugen van een persoon bevindt valt onder de geheimhoudingsplicht. Uitgezonderd van de geheimhoudingsplicht zijn (i) informatie van algemene bekendheid, (ii) informatie die door DNB openbaar is gemaakt. Geen schending van de geheimhoudingsplicht is openbaarmaking die verplicht is op grond van een wettelijke verplichting. Verder geldt dat alleen met uitdrukkelijke voorafgaande schriftelijke toestemming van DNB iemand van de geheimhoudingsplicht kan worden ontslagen.

4. ***Hoe lang geldt de geheimhoudingsplicht*?** De plicht tot geheimhouding geldt gedurende de periode dat de Werkzaamheden worden verricht en blijft gelden voor onbepaalde tijd na beëindiging van de Werkzaamheden.

5. ***Hoe strikt is de geheimhoudingsplicht*?** De plicht tot geheimhouding is zeer stringent. Er is een groot aantal wetten en regels die bepalingen bevatten waar een geheimhoudingsplicht uit voortvloeit. Omdat die geheimhoudingsplicht naast vastlegging in dit document ook is vastgelegd in die wetten, kan een schending van de geheimhoudingsplicht naast contractuele wanprestatie tegelijkertijd een (strafrechtelijke) overtreding inhouden van het verbod in een van deze wetten. Voorbeelden van deze wetten zijn de Bankwet 1998, de Wet op het financieel toezicht en de Pensioenwet.

## Bijlage 5 Over de Evaluatiecommissie

R. (Roelof) Konterman studeerde aan de Hogeschool Windesheim. Voor 2004 vervulde Konterman diverse marketing- en directiefuncties bij onder meer Achmea. Van 2004 tot 2008 was hij werkzaam als directeur bij Achmea divisie Zorg. Van 2008 tot 1 april 2013 bekleedde hij de positie van directievoorzitter Divisie Achmea Zorg en Gezondheid. Aansluitend tot 2019 vervulde hij de positie van vicevoorzitter van de Raad van Bestuur van Achmea. Hij was bestuurslid van Zorgverzekeraars Nederland. Hij is thans onder andere lid van de Raad van Toezicht van Erasmus MC, van de Raad van Commissarissen van de Griekse verzekeraar Interamerican, van Scout24 Zwitserland en van NPM dochter Medux. Hij was tot januari 2021 lid van de Raad van Commissarissen van Zilveren Kruis. Hij is lid van de Evaluatiecommissie.

Mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr studeerde rechten aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan het Europees Universitair Instituut te Florence. Ze was daarna werkzaam bij De Brauw Blackstone Westbroek, Shell en tot 1 juni 2006 directeur Personeelszaken van TNT. Van 2006 tot 2008 was zij directeur-generaal en hoofd Human Resources bij ABN Amro. Van 2010 tot 2016 was zij voorzitter van het College van Bestuur van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds 1 september 2015 is zij onder andere werkzaam als non-executive director en lid van de Raad van Bestuur bij HSBC, voorzitter van de Raad van Toezicht van het Nederlands Danstheater, voorzitter van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code, voorzitter van de Raad van Commissarissen van Ernst & Young Nederland LLP en lid van de Commissie Kapitaalmarkt van de AFM. In 2021 werd zij benoemd tot lid van de Raad van Commissarissen van ASMI NV. Tot 2020 was zij onafhankelijk lid van de externe toetsingscommissie van De Nederlandsche Bank. Zij is lid van de Evaluatiecommissie.

Professor dr. K.W.H. (Kleis) Broekhuizen ondersteunde de Evaluatiecommissie op het gebied van wet- en regelgeving. Hij is hoogleraar Recht & Regulering Financiële Markten aan Erasmus School of Law, promoveerde in september 2016 aan de Universiteit van Amsterdam, alwaar hij als Senior Fellow deel uitmaakte van het Centrum voor Financieel Recht. Voorheen was hij advocaat-partner Banking and Finance bij NautaDutilh te Amsterdam, General Counsel van het bestuur van pensioenfonds ABP, specialist bij het ministerie van Financiën en senior strategisch beleidsadviseur bij de Autoriteit Financiële Markten.

A.L. (Sandra) Tammes MSc studeerde Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Nadat zij de Hogere Hotel School in Den Haag in 1983 had afgerond vervulde zij managementfuncties in het internationale hotelwezen en in de uitzend-

branche. Sinds 2001 maakt zij regelmatig onderdeel uit van een onderzoeksteam, waaronder de Adviescommissie Opperbevelhebberschap (2001-2002), de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal (2013-2014), de Commissie Hulp, erkenning en genoegdoening voor geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (2014), het interne functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (commissie-Borstlap), de zogeheten Teeven-deal met Cees H. (commissie-Oosting), de zaak-Bart van U. naar aanleiding van de moord op minister van Staat Els Borst en de oudste zus van Van U. (commissie-Hoekstra). Zij zorgde voor de planning, coördinatie, procesbewaking en verslaglegging van het onderzoek van de Evaluatiecommissie.

dr. H.P.M. (Bert) Kreemers vervulde de functie van secretaris van de Evaluatiecommissie. Hij studeerde politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam en promoveerde op een onderzoek naar de aanschaf van gevechtsvliegtuigen aan de Universiteit Leiden. Hij vervulde eerder functies als secretaris en onderzoeksmanager voor onderzoeken onder meer naar seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk (commissie-Deetman), naar de nationalisatie van SNS Reaal (commissie-Frijns/Hoekstra), naar het interne functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (commissie-Borstlap).