

De Minister van Financiën
Mw. S.A.M. Kaag MA
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onderwerp

Reactie DNB op aanbevelingen Evaluatierapport Conservatrix

De Nederlandsche Bank N.V.
Mw. drs. E.F. Bos
Directie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Geachte mevrouw Kaag,

Hierbij ontvangt u, zoals aangekondigd bij de aanbidding van het rapport van de evaluatiecommissie Conservatrix, de reactie van De Nederlandsche Bank NV (hierna: DNB) op de aanbevelingen uit het rapport van de evaluatiecommissie (hierna: de Commissie).

Het faillissement van Conservatrix was een ingrijpende gebeurtenis, in de eerste plaats voor alle polishouders. Bij zo'n gebeurtenis past een uitgebreide en onafhankelijke evaluatie om lessen te trekken voor de toekomst. DNB is de Commissie zeer erkentelijk voor het grondige rapport. Het rapport bevat aanbevelingen gericht op verbetering van het toezicht en het wettelijk kader. In deze reactie licht ik aan de hand van een vijftal thema's toe hoe de aanbevelingen in het toezicht worden ingepast. In de tekst is tussen haakjes aangegeven om welke aanbeveling uit het evaluatierapport het gaat. Een samenvattend overzicht is opgenomen in de bijlage.

Toezicht op governance en verdienmodellen *(aanbeveling 1)*

De Commissie beveelt in de eerste plaats aan om in het toezichtbeleid rekening te houden met 'voor effectief toezicht ongunstige kenmerken van ondernemingen met dominante aandeelhouders, DGA-structuren en andere minder gangbare of nieuwe eigendomsvormen' (in deze reactie verder te noemen: bijzondere eigendomsstructuren). DNB neemt de aanbeveling over. De aanbeveling past goed bij DNB's risicogebaseerde toezicht. Zo heeft DNB onder meer de mogelijkheid om bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar

Datum

23 maart 2022

Ons kenmerk

P529-2098963096-211

(vvgb) zo nodig aanvullende voorschriften of beperkingen te stellen¹. DNB beoordeelt expliciet of hiertoe aanleiding bestaat en of hiermee mogelijke risico's als gevolg van een bijzondere eigendomsstructuur kunnen worden gemitigeerd.

In het lopend toezicht zal DNB extra alert zijn op de gedragingen van betreffende aandeelhouders en bestuurders en kunnen interventies plaatsvinden op verhoogde risico's.

De Commissie beveelt tevens aan om een verzwaard toetsingsregime te overwegen voor bestuurders en commissarissen van ondernemingen met een bijzondere eigendomsstructuur. DNB neemt deze aanbeveling over. Bijzondere eigendomsstructuren zullen een verzwarende indicator vormen in het risicogebaseerde toetsingskader voor het toetsen van natuurlijke personen. Als signalen daartoe aanleiding geven zal dit leiden tot een verdiepte toetsing. Een verdiepte toetsing houdt in dat nader (bronnen-)onderzoek wordt uitgevoerd, of dat middels een toetsingsgesprek verdiepende vragen worden gesteld over de eigendomsstructuur van de onderneming en de mogelijke impact en consequenties daarvan op de risico's die de onderneming loopt.

Internationale samenwerking in toezicht *(aanbevelingen 2a en 2b)*

De Commissie doet ten aanzien van betrouwbaarheidsonderzoeken de aanbeveling om 'niet zonder meer af te gaan op de informatie van lokale toezichthouders' en in aanvulling op deze input eigen onderzoek te doen (aanbeveling 2a). DNB neemt deze aanbeveling als volgt over. DNB acht, onder andere bij toetsingen, de input van de lokale toezichthouders onontbeerlijk. Tegelijkertijd leert deze casus dat niet altijd volledig op deze input kan worden vertrouwd. DNB zal, vooral bij informatie van toezichthouders buiten de EU,

¹ Dit betreft de verklaring van geen bezwaar (vvgb) die nodig is voor het verkrijgen van een gekwalificeerde deelneming (artikel 3:95 Wft). DNB heeft de mogelijkheid voorschriften te verbinden aan de vvgb als dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht en past binnen de Europees bepaalde limitatieve weigeringsgronden (artikel 3:104 Wft).

extra alert zijn². Hoewel DNB nooit uitsluitend afgaat op het oordeel van een lokale toezichthouder, zal DNB bij het ontvangen van input van lokale toezichthouders, extra bedacht zijn op de mogelijke strijdigheden van belangen. Wanneer er twijfel ontstaat over de ontvangen informatie zal DNB, op proportionele wijze, zelf aanvullend onderzoek doen.

Internationale herverzekeringsconstructies

De verslechtering van de financiële positie van Conservatrix in 2019 werd vooral veroorzaakt doordat de lokale toezichthouder gebruik heeft gemaakt van specifieke lokale bevoegdheden bij de verzekeraar waarmee een herverzekeringstransactie was aangegaan. Om in nieuwe situaties adequaat voorbereid te zijn op specifieke bevoegdheden van een lokale toezichthouder ten aanzien van internationale herverzekeringen, zal DNB verzekeraars vragen een beoordeling te doen van de mogelijke impact van de lokale wetgeving op de werking van de herverzekering en een eventuele zekerheidsstelling. DNB zal dit opnemen in de in 2019 geïntroduceerde Q&A Herverzekeringen³. Hiermee geeft DNB tevens invulling aan het deel van aanbeveling 2a gericht op analyse van de mogelijkheid om (internationale) afspraken te effectueren. Daarnaast is DNB met het ministerie van Financiën in gesprek over aanpassing van de wetgeving rondom financiële reorganisaties bij verzekeraars. Daarbij wordt gesproken over een voorafgaande instemming van de toezichthouder voor bepaalde herverzekeringen, waaronder voor complexe internationale herverzekeringen.

Samenwerkingsovereenkomsten

De Commissie concludeert dat meer collegialiteit van de toezichthouder in North Carolina richting DNB op zijn plaats was geweest. In dit verband beveelt de

² Binnen de EU geldt de Solvency II regelgeving, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor lokale toezichthouders via het 'home-host' principe. Dat principe bepaalt dat DNB als host-toezichthouder, op tal van aspecten informatie dient op te vragen bij de home-toezichthouder uit het land waar de verzekeraar gevestigd is en vice versa.

³ Een Q&A is een beleidsuiting waarin DNB aangeeft hoe een voorschrift of wettelijke eis in de beleidspraktijk wordt geïnterpreteerd. De bedoelde Q&A behandelt herverzekeringsovereenkomsten met een grote impact op de financiële positie van de verzekeraars en vraagt onder meer een beoordeling van de (krediet-)risico's.

Commissie aan om samenwerkingsafspraken (MoU's) met buitenlandse toezichthouders periodiek te evalueren en aard en inhoud zo nodig aan te passen (aanbeveling 2b). Voor DNB zijn samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse toezichthouders een belangrijke basis om informatie met elkaar te delen. DNB neemt deze aanbeveling over. Het recent opgestelde MoU-overzicht met overeenkomsten met andere toezichthouders, wordt periodiek geëvalueerd en de overeenkomsten zullen waar nodig inhoudelijk worden aangepast. Naar aanleiding van deze aanbeveling worden ook de criteria voor het afsluiten van MoU's verduidelijkt. Het gaat daarbij onder meer om nadere definiëring wanneer sprake is van een 'wezenlijk belang' voor het sluiten van een overeenkomst.

Informele signalen binnen het juridische toezichtkader *(aanbeveling 3)*

De Commissie beveelt aan dat DNB bij de toetsing van natuurlijke personen ook niet-formele en niet-juridische informatie betreft (aanbeveling 3). DNB neemt deze aanbeveling ter harte. DNB betreft verschillende informatiebronnen in het risicogebaseerde toetsingsproces, waaronder informele signalen. DNB zal bij toetsingen, informele signalen explicieter wegen dan nu het geval is. Om te zorgen dat meer relevante signalen DNB bereiken, zet DNB als onderdeel van de digitale strategie van toezicht, ook in op het gebruik van innovatieve zoekmethoden, zoals Open Source-technieken en netwerkanalyse.

Uiteindelijk dient DNB bij het nemen van besluiten en maatregelen, zich te allen tijde ervan te vergewissen dat deze de rechterlijke toets kunnen doorstaan. In het belang van de polishouders, de ondernemingen en de te toetsen personen, is juridische zorgvuldigheid immers vereist.

Advisering en challenge *(aanbeveling 4)*

De Commissie beveelt aan om 'juist als er veel extern advies wordt gebruikt, voldoende tijd te nemen voor het afwegen van de adviezen' en dat met voldoende 'vreemde' ogen te doen (aanbeveling 4). DNB neemt deze aanbeveling over en zal bij de meer complexe interventietrajecten nadrukkelijk tegenkracht organiseren. Bij inhuur van externe expertise, die in de regel gericht is op

juridische of bedrijfseconomische deelaspecten van complexe dossiers, zal DNB zich meer laten challengen op de voorgenomen aanpak. Dit houdt DNB scherp op andere invalshoeken en nuances en voorkomt dat DNB zich alleen richt op aspecten die voortbouwen op een reeds ingezette strategie. De interne challenge is een continu verbeterproces waarbij in de afgelopen jaren veel stappen zijn gezet⁴. DNB zal, als permanent lerende organisatie, de challenge rol verder blijven verbeteren.

Versterking van de positie van polishouders *(aanbeveling 7)*

De afgelopen jaren zijn er diverse ontwikkelingen geweest in het raamwerk voor toezicht en resolutie en in de toezichtmethodologie die het risicogebaseerde toezicht hebben versterkt. Het Solvency II-raamwerk uit 2016 bijvoorbeeld, stelt DNB in staat om problemen bij verzekeraars sneller te onderkennen. In haar toezicht is DNB meer vooruitkijkend geworden. Een voorbeeld van hoe de positie van polishouders door deze verbeteringen wordt versterkt, is dat DNB de toezichtintensiteit koppelt aan het risico dat een verzekeraar loopt om op termijn in problemen te komen door de lage-rente omgeving. Dankzij een dergelijke aanpak kan verlieslatende productie die de solvabiliteitspositie op de langere termijn ondergraaft, eerder worden onderkend en gemitigeerd.

Een belangrijk doel van het toezicht van DNB is om polishouders zo goed mogelijk te beschermen. DNB kan een faillissement van een financiële onderneming niet te allen tijde voorkomen. In Nederland bestaat momenteel geen vangnet voor polishouders in geval van faillissement. De Commissie beveelt ten aanzien van de toereikendheid van het wettelijk kader aan om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van een verzekeringsgarantiestelsel voor polishouders (IGS), zoals ook in andere landen voorkomt. DNB steunt ook deze aanbeveling.

⁴ Er zijn verschillende organisatieonderdelen geïntroduceerd met een nadrukkelijke challengerol. Voorbeelden zijn de expertisecentra, waaronder het Expertisecentrum Interventie & Handhaving (ECIH), en de afdeling Risicomanagement & Strategie (RMS) die intern onderzoek uitvoert naar de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht. DNB heeft onlangs ook haar interne toetsing ten aanzien van hoog risico dossiers aangescherpt.

Tot slot

DNB hecht zeer aan het voortdurend verbeteren van het toezichtkader en het uitvoerend toezicht. De externe evaluatie Conservatrix biedt goede handvatten voor aanscherping van het prudentieel toezicht. Met deze reactie beoogt DNB inzicht te geven in hoe de aanbevelingen in het risicogebaseerde toezicht worden ingepast. De directie van DNB geeft prioriteit aan spoedige implementatie van de aanbevelingen in het toezichtkader.

Met vriendelijke groet,

Drs. E.F. Bos

Voorzitter Toezicht

De Nederlandsche Bank N.V.

Datum

23 maart 2022

Ons kenmerk

P529-2098963096-211

Datum

23 maart 2022

Ons kenmerk

P529-2098963096-211

Bijlage: Samenvattend overzicht

No.	Aanbeveling Evaluatiecommissie Conservatrix	Reactie DNB
1	Houd in het risico gestuurd toezichtbeleid rekening met de voor toezicht ongunstige kenmerken van ondernemingen met dominante aandeelhouders, DGA-structuren en andere en andere in de financiële sector minder gangbare of nieuwe eigendomsvormen. Overweeg een verzaamd toetsingsregime van bestuurders en commissarissen van dergelijke ondernemingen	DNB neemt deze aanbeveling over door bijzondere eigendomsstructuren als een verzwarende indicator te hanteren bij het toetsen van natuurlijke personen. Bij de vvgb-verlening gaat DNB na of de bestaande mogelijkheid tot het stellen van aanvullende voorschriften en beperkingen, bij deze ondernemingen dient te worden ingezet. DNB zal extra alert zijn op de gedragingen van deze aandeelhouders en bestuurders.
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 mogelijkheden om toezicht, nakomen afspraken en handhaving te effectueren in het desbetreffende land. Zorg dat de juiste kennis beschikbaar is.	DNB neemt deze aanbeveling over, door met name bij toezichthouders van buiten de EU, zelf onderzoek te doen bij twijfel aan de verschaft informatie. Daarnaast zal DNB scherper toezien op internationale herverzekeringen en is DNB met het Ministerie van Financiën in gesprek over wetsaanpassing daaromtrent.
2b	DNB kent samenwerkingsafspraken (MoU's) met een groot aantal landen en organisaties alsmede met een beperkt aantal Amerikaanse staten. Evalueer aard en inhoud van deze afspraken periodiek en pas deze zo nodig aan.	DNB neemt deze aanbeveling over en zal haar processen hierop aanpassen.
3	Bij vermoedens over onbetrouwbaarheid 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.	DNB neemt deze aanbeveling ter harte, door informele signalen explicieter in toetsingen te betrekken en daartoe nieuwe onderzoeksmethoden toe te passen.
4	Pas op voor de <i>confirmation bias</i> 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.	DNB neemt deze aanbeveling over, onder andere door externe partijen in complexe dossiers explicieter om een challenge te vragen en de interne challengerol verder te verbeteren.
5	Regelmatig nagaan of regels nog beantwoorden aan de doelstellingen waarvoor ze zijn opgesteld	Deze aanbeveling wordt behandeld in de brief van de minister van Financiën.
6	Nader bezien of de doelstelling in de ABT mbt bescherming polishouders (doelstelling (a)), kan worden aangemerkt als zelfstandige doelstelling.	Deze aanbeveling wordt behandeld in de brief van de minister van Financiën.
7	Onderzoek de wenselijkheid van een IGS, en betrek daarbij de vraag hoe de positie van polishouders op andere wijze dan via garanties kan worden versterkt, bijv door het (beter) monitoren van ontwikkelingen.	Deze aanbeveling wordt behandeld in de brief van de minister van Financiën. DNB ondersteunt de aanbeveling, en schetst in deze brief hoe de bescherming van de positie van polishouders in een continue proces wordt versterkt.