

Vergaderjaar 1988–1989

20 884

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 november 1988

Bij de behandeling in uw Kamer op 18 september 1986 van het wetsontwerp tot wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf heb ik naar aanleiding van vragen over de uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium toegezegd u mijn standpunt kenbaar te zullen maken over de opportuniteit van de instelling van een risico- of garantiefonds voor het verzekeringsbedrijf. De voorstellen tot uitbreiding van dat toezichtsinstrumentarium zijn onlangs met het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet toezicht Verzekeringsbedrijf (kamerstukken II 1988/89, 20 884, nr. 1–3) bij de Tweede Kamer ingediend. In verband daarmee doe ik u bijgaand een notitie toekomen waarin op de merites van zo'n garantieregeling voor deze bedrijfssector wordt ingegaan. In deze notitie trek ik de conclusie dat de noodzaak van zo'n garantieregeling zowel door het huidige en in de nabije toekomst nog te versterken toezichtsinstrumentarium als door de aard van het verzekeringsbedrijf onvoldoende aanwezig is. Bovendien meen ik dat aan een dergelijke garantieregeling zodanige bezwaren kleven dat invoering per saldo niet wenselijk is. Over dit onderwerp is advies gevraagd aan de Verzekeringskamer en het Verbond van Verzekeraars in Nederland. Beide adviezen zijn bijgevoegd.¹

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

NOTITIE GARANTIEREGELING VERZEKERINGSBEDRIJF

In deze notitie zullen de volgende onderwerpen aan de orde komen.

- Het doel van een mogelijke garantieregeling.
- De noodzaak van een garantieregeling.
- De inhoud van overheidstoezicht.
- De aard van het verzekeringsbedrijf in vergelijking tot het bankwezen.
- De situatie in het buitenland.
- De reikwijdte van een garantieregeling.
- Effecten van een garantieregeling.
- Bijkomende overwegingen.
- Samenvatting.
- Conclusie.

I. Het doel van een mogelijke garantieregeling

Het financiële en economische belang van continuïteit in verzekeringsdekking en de te dien aanzien bij het publiek bestaande verwachting dat de krachtens de verzekeringsovereenkomst in het vooruitzicht gestelde prestaties ook zullen worden nagekomen, vormt de ratio van het toezicht door de overheid op de verzekeringssector. Een garantieregeling in de verzekeringssector zou het sluitstuk kunnen vormen van het bestaande toezichtsregime op verzekeraars en van andere wettelijke voorschriften die (mede) ten doel hebben de positie van verzekeringscrediteuren te beschermen in die gevallen, waarin zij als gevolg van manifeste financiële problemen van een verzekeraar in hun belangen zouden worden geschaad.

Met een garantieregeling wordt derhalve beoogd verzekerden en uitkeringsgerechtigden een extra bescherming te geven tegen de gevolgen van onvermogen van een verzekeraar om aan zijn verplichtingen jegens hen te voldoen. Deze doelstelling kan in beginsel op twee manieren worden gerealiseerd.

Ten eerste zou een garantieregeling in de fase dat de noodregeling van kracht is, kunnen strekken tot bevordering van een gehele of gedeeltelijke overdracht van de portefeuille. Het belangrijkste voordeel van een portefeuille-overdracht is gelegen in het feit dat zij voor de individuele verzekeringscrediteur de minste consequenties heeft. De verzekeringscrediteur wordt niet geconfronteerd met de situatie dat de verzekeringsovereenkomst wordt opgezegd en dat hij een andere verzekeraar moet zoeken om zijn risico onder te brengen (vooral bij zogenaamde «slechte» risico's zal dit veelal niet op dezelfde condities mogelijk zijn; daarnaast zal ook bij persoonsverzekeringen het opnieuw afsluiten van dezelfde verzekering door de inmiddels toegenomen leeftijd van de verzekerde doorgaans alleen mogelijk zijn door middel van een hogere premie). Overdracht van portefeuille leidt er daarmee ook toe dat het vertrouwen in het verzekeringsbedrijf in het algemeen zo min mogelijk wordt aangetast. Daarnaast heeft overdracht van portefeuille als voordeel boven liquidatie dat niet tot een (versnelde) verkoop van de activa van de verzekeraar behoeft te worden overgegaan, waarmee in de regel een lagere opbrengst wordt gerealiseerd. Het is echter niet uit te sluiten dat een overdracht van portefeuille niet tot stand komt, omdat deze voor een overnemende partij niet voldoende aantrekkelijk is in verband met onvoldoende aanwezige activa. Een garantieregeling zou in deze situatie het instrument kunnen zijn om een portefeuilleoverdracht alsnog te doen slagen.

Ten tweede kan een garantieregeling in het geval van financieel onvermogen van een verzekeraar strekken tot het doen van aanvullende uitkeringen aan gedupeerde verzekeringscrediteuren. Het betreft hierbij de situatie dat er sprake is van een zodanig negatief vermogen dat een

faillissementsafwikkeling zal moeten plaatsvinden, waarbij onvermijdelijk de vorderingen van de verzekeringscrediteuren niet volledig zullen kunnen worden voldaan. Met behulp van een garantieregeling zouden dan buiten het bezwaar van het aanwezige ondernemingsvermogen aanvullende uitkeringen aan de verzekeringscrediteuren kunnen worden verricht.

II. De noodzaak van een garantieregeling

Bij het beoordelen van de opportuniteit van de invoering van een garantieregeling voor de verzekeringssector kan niet voorbij worden gegaan aan een beoordeling van de kans op een déconfiture van een verzekeraar. Ter zake kan ten eerste worden opgemerkt dat de ervaring sinds de totstandkoming van het toezicht op verzekeraars in Nederland (op levensverzekeraars in 1922, op schadeverzekeraars in 1965) leert dat zich weinig problemen hebben voorgedaan.

Deze gunstig te noemen ervaring houdt ontegenzeggelijk mede verband met het overheidstoezicht op het verzekeringsbedrijf. In de enkele gevallen dat zich problemen bij een verzekeraar voordeden werd op één uitzondering na steeds een oplossing gevonden door overname van de portefeuille van de in problemen geraakte verzekeraar door een andere verzekeraar. De bereidheid tot overname kan in belangrijke mate worden verklaard door het belang dat verzekeraars zelf erbij hebben dat het vertrouwen van verzekerden in de sector niet wordt aangetast. Slechts in het geval van N.V. Levensverzekering Maatschappij «De Wereld» bleek zo'n oplossing niet mogelijk zodat, ondanks dat verzekeraars gezamenlijk een aanvullende bijdrage ter beschikking hebben gesteld, financieel nadeel voor de verzekerden niet kon worden vermeden. Gelet op de periode gedurende welke er sprake is van overheidstoezicht op het verzekeringsbedrijf, kan evenwel worden gesteld dat hier eerder sprake is geweest van een incident. Dit is temeer opmerkelijk in het licht van de scherpe concurrentie, die deze bedrijfstak in Nederland van oudsher kenmerkt.

II. 1. De inhoud van het overheidstoezicht

a. De aard van het systeem van toezicht

Het instellen van het toezicht op het verzekeringsbedrijf kwam voort uit de wens aan het vertrouwen van de verzekeringnemers in de verzekeraar een hechtere basis te geven.

De verzekeringnemer moet immers niet alleen beoordelen of de desbetreffende verzekeraar bij het aangaan van de verzekeringsovereenkomst solide is, maar ook of hij dat gedurende de duur van de verzekeringsovereenkomst zal blijven. Vooral bij levensverzekeringen, waarvan de duur van de overeenkomst een groot aantal jaren zal belopen, dient de verzekeringnemer er op te kunnen vertrouwen dat de verzekeraar solide blijft en de aangegane verplichtingen zal nakomen.

Bij de beantwoording van de vraag hoever bij het treffen van wettelijke voorzieningen moet worden gegaan, is in Nederland steeds gekozen voor het normatieve toezichtssysteem en is het materiële toezichtssysteem nadrukkelijk afgewezen. De reden hiervan is dat in dit laatste systeem voorschriften worden gegeven die het bedrijfsbeleid van de verzekeraars sterk beïnvloeden en zelfs goeddeels door de overheid laten bepalen. In zijn meest vergaande vorm voorziet het in de voorafgaande goedkeuring van de premiestelling, de verzekeringsvoorwaarden en de aard en de spreiding van de beleggingen. Een dergelijk systeem, dat in de verzekeringssector in de ons omringende landen in verschillende varianten voorkomt, heeft als belangrijkste nadelen dat het niet alleen leidt tot omvangrijke regelgeving, maar ook de onderlinge prijs- en produktconcurrentie doet verminderen of nagenoeg geheel doet uitschakelen met

als gevolg efficiency-verliezen en een verminderde prikkel tot produktinnovatie. In het algemeen kan worden gesteld dat een dergelijk systeem leidt tot verstarring met als resultaat dat het dienstbetoon aan de individuele verzekerden niet of in verminderde mate zal worden afgestemd op de wensen van die verzekerden. Het normatieve systeem laat daarentegen de verzekeraars in beginsel vrij hun bedrijfsbeleid zelf te bepalen mits zij voldoen aan algemene wettelijke normen van voornamelijk financiële aard. De taak van het toezichthoudend orgaan beperkt zich hierbij in hoofdzaak tot toezicht op de nakoming van deze normen. Dit systeem laat de verzekeraars derhalve de beleidsruimte om zich flexibel aan te passen aan de signalen uit de markt teneinde mede in het belang van de verzekerden te komen tot een zo efficiënt mogelijke allocatie van middelen. De consequentie hiervan is wel dat in beginsel niet geheel kan worden uitgesloten dat een verzekeraar als gevolg van verkeerde beleidsbeslissingen failliet kan gaan en de crediteuren alsdan hun vorderingen niet of niet volledig kunnen verhalen.

Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt dat geen enkel toezichtssysteem, ook niet het materiële systeem in zijn meest vergaande vorm, kan garanderen dat een verzekeraar niet failliet gaat. In de tweede plaats teken ik hierbij aan dat, zoals hieronder nader wordt toegelicht, het toezicht mede als gevolg van recente wijzigingen zodanig is ingericht dat de kans op een déconfiture met financieel nadeel voor de verzekerden zeer gering moet worden geacht. Bovendien zal door de uitbreiding van de bevoegdheden van de Verzekeringskamer, zoals voorgesteld in het inmiddels aan de Kamer aangeboden wetsvoorstel tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (kamerstukken II 1988/89, 20 884, nr. 1-3), de kans daarop nog verder afnemen.

b. Recente en nog voorziene aanpassingen in het toezichtsinstrumentarium

Binnen het kader van het normatieve toezichtssysteem zijn recentelijk de voorwaarden voor de toelating tot en de uitoefening van het verzekeringsbedrijf in aanzienlijke mate verzwaaard en zijn de mogelijkheden van de Verzekeringskamer om corrigerend op te treden sterk verbeterd. Zo zijn bij de aanpassing van de wetgeving aan de EG-vestigingsrichtlijnen voor schade- en levensverzekeringsbedrijf bij de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf in 1985, respectievelijk de wijzigingswet in 1986 die geleid heeft tot de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (WTV, Stb. 1986, 638), de solvabiliteitseisen voor het schadeverzekeringsbedrijf nagenoeg verdubbeld terwijl overeenkomstige solvabiliteitseisen voor het levensverzekeringsbedrijf zijn geïntroduceerd. Tevens zijn ter uitvoering van de richtlijnen de bevoegdheden van de Verzekeringskamer in belangrijke mate uitgebreid. Een verzekeraar dient nl. reeds in het (vroege) stadium waarin zijn solvabiliteitsmarge niet meer de vereiste omvang bezit, aan de Verzekeringskamer een saneringsplan ter goedkeuring voor te leggen dat ten doel heeft de financiële situatie weer gezond te maken. Is de situatie echter zodanig verslechterd dat de aanwezige solvabiliteitsmarge zelfs minder belooft dan het vereiste zogenaamde garantiefonds, zijnde een derde van de vereiste solvabiliteitsmarge (het garantiefonds mag echter niet dalen beneden een voor de diverse branches verschillend vastgesteld minimum bedrag), dan moet de verzekeraar aan de Verzekeringskamer een financieringsplan ter goedkeuring voorleggen dat voorziet in herstel op korte termijn. In deze laatste situatie heeft de Verzekeringskamer bovendien de bevoegdheid om de vrije beschikking van de verzekeraar over zijn activa te beperken of te verbieden. Deze bevoegdheid heeft de Verzekeringskamer ook ten aanzien van een buitenlandse EG-verzekeraar als zijn vestiging in Nederland niet meer beschikt over voldoende activa om zijn technische voorzieningen te dekken. Tenslotte kan de Verzekeringskamer, wanneer zij van oordeel is dat de betrokken maatregelen geen uitzicht op herstel bieden, door het tijdig intrekken van de vergunningen voorkomen dat de onderneming in

de positie komt dat hij onvoldoende activa heeft ter dekking van zijn verplichtingen jegens de crediteuren. Mocht de onderneming toch in die positie terechtkomen, dan kan de Verzekeringskamer door het aanvragen van de noodregeling trachten de belangen van de gezamenlijke crediteuren zoveel mogelijk veilig te stellen.

Voorts is ter bescherming van de verzekerden in de nieuwe toezichtswetgeving een aantal voorschriften opgenomen die er toe strekken dat de leiding van een verzekeraar in bekwame en betrouwbare handen is. Zo dient het dagelijks beleid van een verzekeraar te worden bepaald door tenminste twee personen terwijl, indien de verzekeraar de rechtsvorm van naamloze vennootschap bezit, er ten minste drie commissarissen dienen te zijn. Voorts moeten de personen belast met de dagelijkse leiding naar het oordeel van de Verzekeringskamer voldoende deskundig zijn, terwijl de handelingen en de antecedenten van deze personen en die van de overige bestuurders en commissarissen aan de Verzekeringskamer «geen aanleiding mogen geven tot het oordeel dat de belangen van de verzekeringscrediteuren in gevaar zouden kunnen komen» (artikel 18 WTV). In dit verband is het tevens van belang dat bij de wet van 16 mei 1986, Stb. 275, in artikel 138 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat in geval van faillissement iedere bestuurder en commissaris hoofdelijk aansprakelijk is voor het bedrag van de schulden indien het bestuur zijn taak kennelijk onbehoorlijk heeft vervuld en aannemelijk is dat dit een belangrijke oorzaak is van het faillissement.

Tevens is in artikel 80 van de WTV, indien zich een tekort-situatie bij een verzekeraar zou voordoen, aan de schade- en uitkeringscrediteuren een «supervoorrecht» toegekend. Hun vorderingen kunnen te zamen met de loon- en pensioenvorderingen van de werknemers en gewezen werknemers bij voorrang worden verhaald op de activa die dienen tot dekking van de technische voorzieningen. Aan verzekeraars is in dat verband de verplichting opgelegd deze waarden als zodanig apart te administreren. Onder normale omstandigheden kan de verzekeraar volstaan om in het kader van de periodieke verslaglegging het beloop van deze waarden aan de Verzekeringskamer op te geven. Voldoet echter zijn solvabiliteitsmarge niet meer aan de daaraan gestelde eisen, dan moet de verzekeraar de betrokken waarden aan de Verzekeringskamer opgeven evenals de wijzigingen die daarin vervolgens optreden. Hierdoor is niet alleen de Verzekeringskamer in staat om een beter en actueler toezicht op de technische voorzieningen uit te oefenen maar wordt tevens bewerkstelligd dat in geval van noodregeling of faillissement een afgescheiden vermogen beschikbaar is, waarop de voornoemde crediteuren zich met voorrang kunnen verhalen.

Tot slot kan erop worden gewezen dat in het eerdergenoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf dat kortgeleden aan de Kamer is aangeboden, wordt voorzien in een uitbreiding van de inlichtingenplicht ten aanzien van verzekeraars en de vervanging van het adviesrecht van de Verzekeringskamer door een aanwijzigingsrecht op grond waarvan onder andere een stille curatele over de verzekeraar kan worden uitgeoefend.

Op grond van het bovenstaande meen ik dat het bestaande en voorziene toezichtsinstrumentarium voldoende mogelijkheden biedt een gevaarlijke ontwikkeling bij een verzekeraar bijtijds te signaleren en bij te sturen dan wel tijdig zodanige voorzieningen te treffen dat de belangen van verzekeringscrediteuren zoveel mogelijk worden veiliggesteld. De kans dat in normale omstandigheden een verzekeraar in een tekortsituatie terecht komt is niet alleen klein, de kans dat de verzekeringscrediteur van die situatie financieel nadeel zal ondervinden is door de genoemde preferentie verder teruggebracht, uiteraard binnen de grenzen van de beschikbare middelen.

Hoewel in het hierboven omschreven toezichtssysteem de kans niet geheel uitgesloten kan worden dat financiële problemen bij een verzekeraar zullen leiden tot financieel nadeel voor de verzekeringscrediteuren acht ik deze kans alleen al uit hoofde van dit toezicht zeer gering.

II. 2. De aard van het verzekeringsbedrijf in vergelijking tot het bankwezen

Bij de totstandkoming van het huidige toezichtsinstrumentarium op het bankwezen met de Wet toezicht kredietwezen (Stb. 1978, 255) werd het onder meer gewenst geacht te voorzien in een garantieregeling voor (een deel van) de aan het bankwezen toevertrouwde middelen.

Deze collectieve garantieregeling voorziet bij het instellen van de noodregeling op een bankinstelling in een garantie voor de vorderingen van natuurlijke personen, verenigingen en stichtingen tot een maximum van thans f 35 000. Gegeven het gemeenschappelijke oogmerk van het toezicht op beide soorten financiële instellingen zou men kunnen concluderen dat ook voor het verzekeringsbedrijf een garantieregeling in de rede ligt.

Toch ligt aan de collectieve garantieregeling voor het bankwezen een specifiek oogmerk ten grondslag dat bij een garantieregeling voor het verzekeringsbedrijf niet aanwezig is.

Dit specifieke oogmerk komt voort uit het feit dat een bank kan worden geconfronteerd met het plotseling opvragen van middelen. Niet alleen kan dat leiden tot liquiditeitsproblemen bij die bankinstelling, maar een dergelijke situatie bergt tevens het risico in zich van een algemeen verminderd vertrouwen in het banksysteem. Daardoor kunnen ook andere banken, zonder dat daarvoor gegronde redenen aanwezig zijn, met het plotseling opvragen van middelen worden geconfronteerd. De collectieve garantieregeling voor het bankwezen strekt er dan ook niet alleen toe de particuliere klanten van de bank in moeilijkheden zoveel mogelijk te beschermen, maar heeft, door middel van de dekking waarin zij voorziet, ook het oogmerk te voorkomen dat een algemeen verminderd vertrouwen in een specifieke instelling zou overslaan op andere (gezonde) banken.

Een vergelijkbare situatie doet zich bij het verzekeringsbedrijf niet voor. Afgezien van de afkoop van een levensverzekering die voor de verzekeringscrediteur doorgaans niet voordelig is, is het opvragen van reeds gestorte premies contractueel uitgesloten. Dit betekent dat het risico dat het faillissement van een verzekeraar leidt tot vluchtgedrag van verzekerden en daarmee tot een domino-effect, niet aanwezig is.

Naast deze hoofdreden kan er nog op worden gewezen dat uit de volgende vergelijking tussen het verzekerings- en het bankbedrijf blijkt dat een verzekeraar minder direct gevoelig is voor incidentele verstoringen dan een bank.

- Vergelijkbaar met het plotseling opvragen van middelen bij een bankinstelling is voor verzekeraars het risico dat kan uitgaan van onvoorziene omvangrijke schadeclaims. Dit risico is bij de verzekeraar in de regel beperkt door de vorming van vrije reserves voor dit doel en door herverzekering.

- Een verzekeringsovereenkomst wordt voor doorgaans langere termijn gesloten, waarbij het veelal onzeker is of, wanneer en in welke omvang de verplichting tot uitkering zich zal voordoen. De premiestelling is daarom voor de verzekeraar eveneens met onzekerheden omgeven. Blijkt dat de premiestelling niet (meer) adequaat is, dan zal dit zich in de regel in een zodanig vroeg stadium manifesteren dat, al dan niet door toedoen van de Verzekeringskamer, de bedrijfsvoering tijdig kan worden aangepast.

- Het debiteurenrisico van een bank zal in de regel hoger zijn dan het debiteurenrisico van een verzekeraar, door verschillen in de aard van de

kredietverlening en van de beleggingen. De kredietverlening en beleggingen van een verzekeraar zijn meer dan bij banken risicomijdend van aard en vinden voornamelijk onder hypothecair verband en via onderhandse leningen plaats. De onderhandse geldvragers zijn van een behoorlijke standing en vertegenwoordigen derhalve ook een laag risico. Bij een bank is de kredietverlening (handelskrediet, industrieel krediet) in het algemeen met hogere risico's omgeven en kent een daarmee samenhangend hoger maar onzekerder rendement.

Ook uit deze additionele overwegingen blijkt dat de oorzaken die tot financiële problemen bij een verzekeraar kunnen leiden zich ten opzichte van het bankwezen in de regel langer van te voren en meer geleidelijk zullen aankondigen en dat de gevolgen daarvan via de vorming van vrije reserves tijdig kunnen worden afgedekt. Op grond van het bovenstaande kan derhalve worden geconcludeerd dat uit het bestaan van de collectieve garantieregeling voor het bankwezen geen argumenten ten gunste van een garantieregeling voor het verzekeringsbedrijf kunnen worden afgeleid.

II. 3. Situatie in het buitenland

Ten aanzien van de situatie in het buitenland kan worden vastgesteld dat een garantieregeling in de verzekeringssector eerder uitzondering dan regel is.

Afgezien van garantieregelingen in Zwitserland en in West-Duitsland die uitsluitend betrekking hebben op pensioenen, komen binnen West-Europa voor de verzekeringssector alleen garantieregelingen voor in het Verenigd Koninkrijk en in Ierland. Op de hoofdlijnen van deze twee regelingen wordt in een bijlage nader ingegaan. De Britse garantieregeling lijkt tot tevredenheid van betrokken partijen te werken. Hierop is overigens volgens de ter beschikking staande gegevens tot dusverre slechts een beroep gedaan ten behoeve van een beperkt aantal zeer kleine in de problemen geraakte maatschappijen. Wat betreft de Ierse regeling kan erop worden gewezen dat deze thans opnieuw op zijn merites wordt onderzocht als gevolg van een faillissement van een grote verzekeraar dat een grote aanslag op de middelen van het fonds betekende. Een belangrijk element bij de beoordeling van die Britse en Ierse regeling is dat in de Britse en Ierse wetgeving aan de verzekeringscrediteur niet het supervoorrecht zoals bedoeld in artikel 80 van de WTV is toegekend. Buiten Europa komen garantieregelingen voor in de Verenigde Staten. Ook op die garantieregelingen zal in de bijlage worden ingegaan. Ten aanzien van de beoordeling van die Amerikaanse garantieregelingen zij opgemerkt dat het zonder een uitgebreide studie niet mogelijk is om een gefundeerd oordeel te geven. De regelingen zelf, maar ook het systeem van toezicht, waarin zij zijn ingebed, verschillen van staat tot staat. Zowel het toezicht zelf als het functioneren van de garantieregelingen staan, blijkens een aan de overheid uitgebracht rapport, aan kritiek bloot.

III. De reikwijdte van een garantieregeling

Bij het overwegen van een belangrijke aanvulling op het bestaande toezichtsregime op het verzekeringsbedrijf, zoals een garantieregeling, dient naast de vraag naar de noodzaak van zo'n regeling ook de vraag naar de mogelijke effecten van zo'n regeling op het functioneren van de verzekeringsmarkt aan de orde te komen. Daartoe is een beeld wenselijk van de reikwijdte van de garantieregeling zowel voor wat betreft de hoogte van de dekking waarin zo'n regeling zou moeten voorzien alsmede voor wat betreft de crediteuren tot wie de dekking zich zou moeten uitstrekken. Daarbij is het niet van belang of de dekking door middel van vermogenssteun ter bevordering van een portefeuille-

overdracht aan een andere verzekeraar of door rechtstreekse uitkeringen aan de gedupeerde verzekeringscrediteuren wordt geëffectueerd, aangezien beide methoden in hun effecten naar de markt toe in beginsel niet verschillen.

a. Hoogte van de dekking

Zoals in hoofdstuk II reeds is opgemerkt wordt met een garantieregeling beoogd verzekeren en uitkeringsgerechtigden te beschermen tegen de gevolgen van onvermogen van een verzekeraar om aan zijn verplichtingen jegens verzekerden te voldoen. Wil een regeling aan deze doelstelling beantwoorden, dan dient deze naar mijn mening bij voorkeur te voorzien in een integrale dekking. Een beperking van de dekking heeft namelijk tot gevolg dat de mogelijkheid open blijft dat een verzekeringscrediteur als gevolg van een debacle toch nog voor zeer grote financiële nadelen wordt geplaagd.

Bij schadeverzekeringen kan de omvang van de schade immers dermate hoog zijn dat een regeling die slechts strekt tot dekking van een deel van de vordering, tot gevolg kan hebben dat een verzekerde toch nog voor zulke grote financiële consequenties kan worden geplaagd dat dit zelfs tot zijn faillissement zou leiden. Te denken valt bij voorbeeld aan schades die vallen onder het regime van de ziektekosten- of aansprakelijkheidsverzekeringen. In die gevallen zou het essentiële oogmerk van de verzekeringsovereenkomst door een beperking van de dekking van de garantieregeling niet worden bereikt.

Bij levensverzekeringen zou een beperking van de garantie op de aangegeven wijze leiden tot een lagere levens- of pensioenuitkering dan waarop contractueel recht bestaat. Uiteraard hoeft dit niet in alle gevallen voor de verzekeringscrediteur tot financieel onoverkomelijke problemen te leiden. Hierbij dient evenwel te worden bedacht dat bepaalde inkomensgroepen of beroepsgroepen (bij voorbeeld zelfstandigen) voor onder andere hun oudedagsvoorziening in belangrijke mate van deze verzekeringen afhankelijk zijn.

Op grond van het vorenstaande ben ik dan ook van mening dat een garantieregeling een integrale dekking zou moeten bieden. In dit verband zij erop gewezen dat in Nederland bij de belangrijkste verplichte verzekeringen (de aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en de aansprakelijkheidsverzekering kernongevallen) in beginsel reeds een dergelijke integrale dekking tegen insolventie bestaat. De gevolgen van insolventie van een verzekeraar zijn bij de aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen namelijk afgedekt door het Waarborgfonds Motorverkeer en bij de aansprakelijkheidsverzekering kernongevallen door de Staat op de zogenaamde aanvullende Staatspolis. Derhalve is in Nederland bij de belangrijkste verplichte verzekeringen het gevaar reeds ondervangen dat de gerechtigde op uitkering ingevolge een verplicht afgesloten verzekering zijn vordering niet kan innen.

b. De reikwijdte naar de aard van de crediteur

Zoals reeds is aangegeven is voor een beoordeling van de vraag naar de effecten van een garantieregeling op het functioneren van de verzekeringsmarkt ook de vraag van belang welke crediteuren voor een dekking ingevolge een garantieregeling in aanmerking komen. Het ligt voor de hand hierbij dezelfde keuze te maken als bij de collectieve garantieregeling in het bankwezen, te weten natuurlijke personen, verenigingen en stichtingen.

Ten aanzien van de verzekeringssector doen zich dan de volgende consequenties voor:

– De begunstigde van nagenoeg elke levensverzekering is een natuurlijk persoon. Derhalve zou een regeling die uitsluitend de vorde-

ringen van natuurlijke personen zou garanderen toch nog betrekking hebben op vrijwel de gehele levensverzekeringssector.

– Een garantieregeling voor alleen de particuliere verzekeringen op de schadeverzekeringsmarkt zou niet alleen een zeer belangrijk deel van die markt (naar schatting circa 70%) bestrijken, maar in vele gevallen zich zelfs uitstrekken tot het totale pakket van een verzekeraar. Ten aanzien van dat laatste punt kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gespecialiseerde ziektekostenverzekeraars.

Op grond hiervan kan worden geconstateerd dat een garantieregeling die alleen betrekking zou hebben op de verzekeringen van natuurlijke personen derhalve vrijwel de totale levensverzekeringsmarkt en circa 70% van de schadeverzekeringsmarkt zou bestrijken.

IV. Effecten van een garantieregeling

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat een garantieregeling voor het verzekeringsbedrijf in feite leidt tot een regeling die, zowel gelet op de wenselijke hoogte van de dekking als gelet op het totale aantal verzekeringscrediteuren dat er onder zou vallen, verreweg het grootste deel van de in de markt gedekte risico's zal afdichten tegen het gevaar van insolventie. Het spannen van een dergelijk groot vangnet doet de vraag rijzen naar het effect dat hiervan zal uitgaan op het marktgedrag van partijen.

In beginsel moet ervan worden uitgegaan dat waar men de kans op uiteindelijk financieel nadeel van het gedrag van marktpartijen wegneemt of aanzienlijk verkleint, deze marktpartijen dit in het algemeen in hun beslissingen zullen verdisconteren. Er wordt met andere woorden een natuurlijke rem op het nemen van niet-verantwoorde risico's weggenomen. Dit behoeft nog niet te betekenen dat een garantieregeling ook altijd tot dergelijk risicopreferent gedrag bij verzekeraars en verzekeringscrediteuren zal leiden. Verzekeraars zullen, als andere ondernemers, zich immers overwegend laten leiden door overwegingen van continuïteit. Daarnaast valt te denken aan het door commissarissen uitgeoefende toezicht en bijvoorbeeld ook de hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen bij onbehoorlijk bestuur. Ook voor de verzekeringscrediteur zal een garantieregeling bij het beoordelen van verschillende aanbiedingen voor een verzekeringsproduct in beginsel tot gevolg kunnen hebben dat voor hem de noodzaak minder aanwezig zal zijn zich een beeld te vormen over de soliditeit van de desbetreffende verzekeraar. Aangenomen moet worden dat dit effect gering zal zijn omdat ook nu al de financiële positie van een verzekeraar voor de meeste verzekeringnemers moeilijk te beoordelen valt en zij wat dat betreft vertrouwen op het oordeel van de tussenpersoon via wiens bemiddeling de verzekeringsovereenkomst tot stand komt en op het toezicht.

Hoewel het effect van een garantieregeling op het gedrag van marktpartijen moeilijk is in te schatten, zijn ten aanzien van verzekeraars twee aanvullende overwegingen van belang. De verzekeringsmarkt in Nederland wordt in het algemeen gekenmerkt door een scherpe concurrentie die mede in verband met de liberalisatie van de gemeenschappelijke markt in de toekomst naar men moet aannemen niet zal afnemen. Van belang is verder dat in het verzekeringsbedrijf in tegenstelling tot de andere sectoren van het bedrijfsleven de baten voor de kosten uitgaan omdat verzekeraars in beginsel over een onbeperkte tekencapaciteit beschikken¹. Uit dien hoofde kan niet worden uitgesloten dat een garantieregeling in incidentele gevallen tot het geschetste ongewenste effect zal leiden. Naar mijn oordeel dient dit bezwaar dan ook zeker in de eindafweging te worden betrokken.

Tenslotte zij in dit verband ten aanzien van de collectieve garantieregeling in het bankwezen nog opgemerkt dat dergelijke effecten daar niet te duchten zijn omdat die regeling, zowel door het beperkte karakter van

¹ Zie voor meer hierover punt 2 van de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het voorstel van Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 15 612, nr. 14, blz. 2).

de hoogte van het gegarandeerde bedrag als door het grote aandeel van de zakelijke cliënten dat niet voor een uitkering ingevolge die regeling in aanmerking komt, in totaliteit een veel kleiner deel van de totale risico's in de bancaire markt bestrijkt dan een garantieregeling in de verzekeringssector zou impliceren.

V. Bijkomende overwegingen

Onmogelijkheid van sluitende regelgeving

De extra zekerheid die verzekerden door een garantieregeling zou kunnen worden geboden, kan slechts door middel van een wettelijke verbindende regeling gestalte worden gegeven. Nog afgezien van het feit dat verzekeraars een dergelijke regeling nadrukkelijk afwijzen, valt niet zonder meer te verwachten dat de benodigde middelen voor de uitkeringen ingevolge de garantieregeling steeds op vrijwillige basis zullen kunnen worden bijeengebracht. Immers in geval van noodregeling of faillissement van een enigszins omvangrijke verzekeraar kunnen de benodigde middelen al gauw de op vrijwillige basis bijeen te brengen middelen te boven gaan. De bereidheid van de verzekeraars om die middelen ter beschikking te stellen zal uiteraard ook worden beïnvloed door hun visie op de oorzaken van de ontstane situatie. Bijvoorbeeld in het geval dat het falen van een concurrent te wijten is aan (te) lage premies of (te) ruime dekkingen, waarvan men in de concurrentiestrijd veel hinder heeft ondervonden, kan de bereidheid tot medewerking gering zijn. Om in dat soort situaties toch het gewenste resultaat te bereiken, is voor realisatie van een garantieregeling derhalve een wettelijk verbindende regeling onontkoombaar.

Wil een garantieregeling het gehele publiek de bescherming bieden die het beoogt, dan is het noodzakelijk dat alle verzekeraars die hier te lande gelegen risico's verzekeren, aan de regeling deelnemen. De regeling zal dus niet alleen van toepassing moeten zijn op de verzekeraars die in Nederland gevestigd zijn, maar ook op de buitenlandse verzekeraars die in dienstverlening rechtstreeks vanuit het buitenland verzekeringsovereenkomsten sluiten met Nederlandse ingezetenen. De Nederlandse verzekeringsmarkt is immers een open markt waar buitenlandse verzekeraars vrijelijk hun diensten kunnen aanbieden. Het creëren van een zodanig sluitende regeling dat ook de buitenlandse verzekeraars daaronder vallen, zou echter vereisen dat het dienstenverkeer naar Nederland toch weer zou worden onderworpen aan restricties die de facto de dienstverlening zouden belemmeren. Het gevolg hiervan zou kunnen zijn een verminderd aanbod van verzekeringsdiensten. Naar mijn oordeel zijn de belangen van de Nederlandse verzekerden daarmee niet gediend. Bovendien zijn de voor het sluitend maken van de garantieregeling noodzakelijke maatregelen zeker ten aanzien van ondernemingen van buiten de Gemeenschap in de praktijk niet te handhaven; de in strijd daarmee afgesloten contracten kunnen immers niet met nietigheid worden bedreigd, terwijl evenmin strafrechtelijke sancties kunnen worden toegepast op de in het buitenland gevestigde verzekeraars.

Naast het effect dat een volledige publieksbescherming niet kan worden verwezenlijkt kleeft aan een garantieregeling het bezwaar dat de buitenlandse verzekeraars hun produkten tegen een lagere prijs zullen kunnen aanbieden dan de hier te lande gevestigde verzekeraars. Laatstbedoelde verzekeraars zullen immers de financiële lasten van de deelname aan de garantieregeling in hun premies moeten doorberekenen. Dit betekent derhalve dat van een – niet sluitende – garantieregeling een negatieve werking zal uitgaan op de concurrentiepositie van Nederlandse verzekeraars.

VI. Samenvatting

In het bovenstaande is vastgesteld dat zich in de meer dan respectievelijk 60 en 20 jaar dat het levens- en het schadeverzekeringsbedrijf onder overheidstoezicht staan, zich slechts enkele malen financiële problemen bij een verzekeraar hebben voorgedaan en dat het slechts in één geval heeft geleid tot een faillissement met nadeel voor verzekeringscrediteuren. Voorts is aangegeven dat sinds dat faillissement van de N.V. Levensverzekering Maatschappij «De Wereld» de kans op financiële problemen bij een verzekeraar verder is verkleind doordat in korte tijd de toelatings- en uitoefeningsvoorwaarden van het verzekeringsbedrijf in aanzienlijke mate zijn verzwakt en de mogelijkheden van de Verzekeringskamer om corrigerend op te treden sterk zijn verbeterd en in de nabije toekomst nog verder zullen worden uitgebreid. Tevens is door de toekenning van een «supervoorrecht» de positie van de verzekeringscrediteuren in geval van een déconfiture van een verzekeraar belangrijk versterkt.

Op grond daarvan ben ik van mening dat het huidige toezichtsinstrumentarium (met inbegrip van de daarop te voorziene nadere uitbreidingen) adequaat is om, met uitzondering van zeer bijzondere situaties, financieel nadeel voor verzekeringscrediteuren als gevolg van faillissement van een verzekeraar te voorkomen. Ook is geconstateerd dat uit het bestaan van de collectieve garantieregeling voor het bankwezen en uit een vergelijking op overige punten tussen de aard van het verzekeringsbedrijf met die van het bankwezen geen bijzondere argumenten voor een garantieregeling voor het verzekeringsbedrijf kunnen worden afgeleid. Tevens is vastgesteld dat in het buitenland garantieregelingen in de verzekeringssector eerder uitzondering dan regel zijn en dat in de enige landen in Europa waar zo'n regeling voorkomt (het Verenigd Koninkrijk en Ierland) de positie van de verzekeringscrediteur in geval van faillissement minder gunstig is dan in Nederland.

Voorts concludeerde ik dat een garantieregeling gelet op de doelstelling bij voorkeur een integrale dekking tegen de gevolgen van insolventie zou moeten bieden. Daarnaast stelde ik vast dat ook al zou een garantieregeling alleen betrekking hebben op de vorderingen van natuurlijke personen, deze regeling alsnog vrijwel de totale levensverzekeringsmarkt en circa 70% van de schadeverzekering zou bestrijken. Het valt niet met zekerheid te voorzien wat daarvan de effecten zullen zijn op het gedrag van de marktpartijen; wel kan worden gesteld dat zo'n regeling in beginsel een barrière tegen het nemen van niet-verantwoorde risico's zal wegnemen.

Tevens vereist een garantieregeling een wettelijke basis die niet alleen van toepassing moet zijn op alle hier te lande gevestigde verzekeraars maar ook op buitenlandse verzekeraars die in dienstverlening op de Nederlandse markt opereren. Ik gaf daarbij aan dat in verband met het open karakter van de Nederlandse verzekeringsmarkt daarvoor geen sluitende regeling kan worden getroffen en dat als gevolg van het kostprijsverhogende effect van een garantieregeling de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven wordt verzwakt.

VII. Conclusie

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het toezichtsregime in Nederland, met de uitbreidingen die voorgesteld zijn, in beginsel een afdoende bescherming biedt voor de belangen van de verzekeringscrediteuren. Het nut van een garantieregeling zich zou beperken tot zeer uitzonderlijke situaties, terwijl aan een dergelijke regeling belangrijke bezwaren kleven. Mede gelet op het feit dat zo'n regeling slechts tot stand te brengen is tegen de wil van de betrokken

bedrijfstak in, ben ik van mening dat per saldo het voordeel van het compleet sluitend maken van het toezichtsregime door middel van een garantieregeling niet opweegt tegen de nadelen ervan.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruting

1. Verenigd Koninkrijk

a. Inhoud

De Britse garantieregeling (ingesteld met de Policyholders Protection Act 1975) voorziet ten aanzien van de zogenaamde UK-policijs (dat wil zeggen verzekeringen die behoren tot het in het Verenigd Koninkrijk uitgeoefende verzekeringsbedrijf) bij liquidatie van een schade- of een levensverzekeraar in grote lijnen in een dekking van 100% voor verplicht afgesloten verzekeringen (bij voorbeeld wettelijke aansprakelijkheid motorrijtuigen) en in een dekking van 90% voor overige verzekeringen. Verzekeringen afgesloten ter dekking van bepaalde zakelijke risico's vallen niet onder de garantieregeling.

Voorts voorziet de Britse regeling in de mogelijkheid dat financiële middelen ter beschikking kunnen worden gesteld teneinde het zij een gehele of gedeeltelijke overdracht van de portefeuille, hetzij de voortzetting van het bedrijf mogelijk te maken.

Teneinde de gelden ter beschikking te krijgen kunnen heffingen worden opgelegd aan verzekeraars (naar rato van hun premie-inkomen) en aan zelfstandige tussenpersonen die hebben bemiddeld bij het afsluiten van levensverzekeringen afhankelijk van de provisie die zij boven een bepaalde grens hebben verdiend.

b. Ervaring

De Britse garantieregeling is toegepast bij de afwikkeling van het faillissement van 6 relatief kleine verzekeraars. Er zijn geen klachten bekend over het functioneren van de regeling.

2. Ierland

Sinds 1964 bestaat in Ierland een garantiefonds ten behoeve van schadeverzekeringen (Insurance Compensation Fund). Tot 1983 waren uitkeringen uit dit fonds aan gedupeerde verzekeringscrediteuren gemaximeerd tot £ 1 mln. per faillissement. In 1983 werd deze bovengrens afgeschaft en werd ter financiering van het fonds tevens een heffing op verzekeraars ingevoerd.

In 1986 is een wetsontwerp ingediend waarbij werd voorgesteld per particuliere verzekeringscrediteur de uitkering te limiteren tot 65% met als bovengrens £ 650 000. De reden daartoe is dat het faillissement van een verzekeraar een grote aanslag op de middelen van het fonds betekende. Er bestaat geen garantieregeling voor levensverzekeringen.

3. Verenigde Staten

a. Inhoud

Er is geen federaal toezicht op het verzekeringsbedrijf; het toezicht is georganiseerd per individuele staat. Er is derhalve ook geen federale garantieregeling, maar wel een regeling per staat. Deze wijken onderling van elkaar af. Sinds het eind van de jaren '60 heeft elke staat een garantieregeling voor inboedel-/opstal- en ongevallenverzekeringen. Daarnaast hebben de meeste staten garantieregelingen voor levens- en ziektekostenverzekeringen. Bij de regeling in de staat New York is sprake van een fondsstelsel; de overige regelingen zijn gebaseerd op een omslagregeling.

Het uit te keren bedrag per verzekeringscrediteur is gelimiteerd. De hoogte van dat bedrag varieert per staat tussen \$ 50 000 en \$ 300 000 met uitzondering van een staat waarbij de hoogte van het uit te keren bedrag afhankelijk is van het in het betrokken jaar ontvangen bedrag aan premies van verzekeraars (= de omslag).

b. Ervaring

In het begin van de jaren '70 was vooral sprake van faillissementen van kleine lokale automobielverzekeraars. Sindsdien is het aantal faillissementen toegenomen van grotere algemene verzekeraars die in verscheidene staten actief zijn.

Als gevolg daarvan wordt reeds enige tijd onderzocht hoe kan worden voorkomen dat de garantieregelingen niet in staat blijken de verplichtingen aan de crediteuren na te komen. In een Amerikaans overheidsrapport¹ zijn verschillende aanbevelingen daartoe van diverse instanties opgenomen. Deze aanbevelingen variëren van verbeteringen in het toezicht tot beperking van de reikwijdte van de garantieregeling naar verzekeringsvorm.

¹ United States General Accounting Office
GAO/GGD-87-1001 Insurer Failures, July
1987