

Verbond van Verzekeraars

28 augustus 2014

Visie op toezicht



VERBOND VAN VERZEKERAARS

Inhoud

Vooraf	3
Aanleiding en samenvatting	4
Wat gebeurt er om ons heen?	6
Regels en toezicht zijn noodzakelijk	7
Regelgeving en zelfregulering	8
Goed toezicht via drie niveaus, zo laag mogelijk	9
1. Verzekeraar	9
2. Branchevereniging	10
3a. Wetgever	11
3b. Toezichthouders	12
Conclusie	16

Vooraf

Het Verbond behartigt de belangen van verzekeraars en verbindt die met de samenleving. Daarmee werkt het Verbond aan bedrijfseconomische groei en maatschappelijke vooruitgang. In dit kader moet ook de visie van het Verbond op het financieel toezicht worden geplaatst. Het Verbond ondersteunt een stelsel van efficiënt en effectief financieel gedrags- en prudentieel toezicht, gebaseerd op regels, wetten en voorschriften, dat bijdraagt aan bescherming van klanten, aan het (herstel van) vertrouwen van klanten in de sector en aan de financiële soliditeit van verzekeraars.

Klanten en overige stakeholders moeten erop kunnen vertrouwen dat verzekeraars hun zaken goed op orde hebben. Dat wil zeggen; dat ze werken binnen de kaders van regels en voorschriften. Het Verbond vindt daarom dat verzekeraars hun eigen organisatie zo moeten hebben ingericht, dat ze risico's zodanig beheersen dat ze in staat zijn hun verplichtingen na te komen.

Interne toezichtprocessen (riskmanagement, compliance, audit, RvC) moeten dit borgen en zijn de kern van het proces. Daar omheen werkt het Verbond aan bedrijfsverstijgende toezichtaspecten, zoals sectorale gedragscodes, een toetsingscommissie, een tuchtraad en een adviesraad. Ook agendeert en bespreekt het Verbond voorkomende issues op het terrein van het toezicht, draagt mogelijke oplossingen aan, ontwikkelt normen en gaat het maatschappelijk debat aan. Dit vanuit de opvatting dat hoe beter en transparanter verzekeraars en het Verbond zelf aan de verwachtingen op het terrein van governance en verantwoording voldoen, des te minder de wetgever en publieke toezichthouders hoeven te doen.

Solvency II zou na vijftien jaar discussie een belangrijk scharnierpunt kunnen zijn in het terugwinnen van het vertrouwen. Het zijn immers zware, maar duidelijke eisen die de Europese richtlijn Solvency II aan verzekeraars stelt ten aanzien van het aanhouden van kapitaal en het inrichten van het risicomanagement. Deze richtlijn beschermt consumenten tegen mogelijke solvabiliteitsproblemen bij verzekeraars. Hierdoor zou de toevloed aan (nieuwe) regels fors dienen af te nemen.

Verzekeraars moeten vertrouwen verdienen door onder andere transparant verantwoording af te leggen aan de klant en overige stakeholders over de mate en kwaliteit van bedrijfsinterne regels, zelfregulering en het (interne) toezicht daarop. Externe toezichthouders kunnen dan vanuit vertrouwen **horizontaal toezicht** uitoefenen door meer dialoog met de onder toezicht staande partijen. Met een toetsende **“toezicht op toezicht”** rol voor bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer om de omvang van de toezichtkosten in toom te houden.

Eén single rule book met prudentiële EU regels en rechtstreeks werkende verordeningen (in plaats van richtlijnen) **bevorderen een gelijk speelveld**. **Eén EU toezichthouder** voor verzekeraars is **op dit moment niet wenselijk** en niet praktisch.

Dit alles draagt bij aan een **aantrekkelijke sector** voor klanten, medewerkers, aandeelhouders, politiek en toezichthouders, kortom: de samenleving als geheel.

In dit document wordt de visie van het Verbond op een goed en efficiënt werkend stelsel van regelgeving en financieel toezicht omschreven.

Aanleiding en samenvatting

Waarom een visie op regelgeving en toezicht? Kort na de kredietcrisis dook het vertrouwen in de financiële sector naar beneden en nam het vertrouwen in een beleid van meer regels en toezicht toe. Toezichthouders groeiden, kregen meer bevoegdheden, namen meer rollen op zich en manifesteerden zich steeds vaker als pseudowetgevers/beleidsmakers. De kosten van toezicht zijn de afgelopen tien jaar meer dan verdrievoudigd tot bijna een kwart miljard euro - op te brengen door de financiële sector en haar klanten - en verdere stijging ligt in het vooruitzicht. De AFM geeft volgens haar eigen jaarverslag “slechts” 55% van de kosten uit aan direct toezicht, terwijl dit haar voornaamste taak is. Beleidsontwikkeling (waar klaarblijkelijk een belangrijk deel van de andere 45% naartoe gaat) hoort overwegend bij de wetgever of de sector zelf thuis. De Europese toezichtautoriteiten zoals EIOPA groeien eveneens hard en worden steeds actiever in het consulteren van nieuwe guidelines en het uitvragen van informatie. Door bijvoorbeeld financiële steunoperaties van de overheid tijdens de crisis, staan toezichthouders zelf met enige regelmaat onder druk. Deze dynamiek leidt soms tot een wat starre houding tegenover de onder toezicht staande instellingen: een strikte toepassing van regels staat voorop, ‘better safe than sorry’.

Begin 2014 publiceerde DNB een ‘Visie DNB toezicht 2014 - 2018’. Kort samengevat laat dit document zich omschrijven als een roep om strenger en meer publiek toezicht. Voor de directe toekomst is van belang dat de komst van Solvency II grote impact zal hebben op de sector. Daarom vinden wij het belangrijk om in dit veranderend landschap onze ideeën uiteen te zetten. Dit alles is voor de sector aanleiding om haar eigen visie op regelgeving en toezicht aan het papier toe te vertrouwen: hoe zou toezicht eruit moeten zien?

Om klanten te beschermen, de kwaliteit van de producten te waarborgen en de continuïteit van de ondernemingen te verzekeren, is een robuust stelsel van wetten, regels en voorschriften noodzakelijk. En parallel daaraan een even stevig stelsel van toezicht op naleving van die regels. Goed, proportioneel toezicht zorgt dan voor een versterkt vertrouwen in de verzekeringssector.

Volgend op de crisis maakt de sector in hoog tempo werk van eigen gedragsregels en controle op naleving daarop. Ook wetgever en toezichthouders confronteren de sector met steeds meer regels. De relevante vraag is nu, hoe dat inmiddels behoorlijk gecompliceerde stelsel van regelgeving en toezicht met het oog op de toekomst het beste kan worden vormgegeven. Is dat uitsluitend via de wetgever, via zelfregulering of juist in een combinatievorm. En wie is dan voor die vormgeving verantwoordelijk?

Bij weinig vertrouwen van klant en stakeholders in het zelfreinigend vermogen van de sector lijkt zelfregulering een minder voor de hand liggend model. Maar als de huidige tendens doorzet: hoe ziet het beeld er dan over een aantal jaren uit? Is de sector dan volledig “dichtgeregeld” door de overheid en externe toezichthouders? En zou in die situatie het gewenste vertrouwen terug gebracht worden, waarmee de kwaliteit en continuïteit van de verzekeringsindustrie wordt gewaarborgd?

Wij denken van niet. In deze visie verkent het Verbond daarom verschillende opties van toekomstgerichte regelgeving en het toezicht daarop.

Voor verzekeraars staat het vertrouwen van de klant centraal. Daarom zorgen zij er primair zelf voor dat zij hun eigen zaken op orde hebben om dat vertrouwen van de klant en overige stakeholders te verdienen en te behouden. Dit geldt zowel voor de mate en kwaliteit van bedrijfsinterne regels, zelfregulering als voor het (interne) toezicht daarop. Daarover dient transparant verantwoording te worden afgelegd.

Op het gebied van prudentieel toezicht gaan wij graag de dialoog aan met onze toezichthouders om na te gaan waar er voor de sector meer in eigen hand te nemen is en op welke vlakken aanvulling vanuit

de publieke sfeer wenselijk en noodzakelijk is. Uitgangspunt is hierbij dat verzekeraars proactief contact met hun toezichthouders houden en deze, op hun beurt, zoveel mogelijk op basis van vertrouwen handelen. Samenspraak over de vormgeving van duurzaam toezicht en het herstel van vertrouwen in de sector is hierbij instrumenteel.

Om tot goed extern toezicht te komen, hebben wij 10 uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten zullen in deze visie verder toegelicht worden. Hierbij geldt vanzelfsprekend, dat goed toezicht begint met het gedrag van de sector zelf. Dat is de basis.

De uitgangspunten:

1. Toezichthouders zorgen voor goede maatvoering.
2. Toezichthouders managen de verwachtingen van het publiek. De omvang van het toezicht garandeert niets.
3. Toezichthouders hebben oog voor de juiste balans tussen openheid en vertrouwelijkheid in hun communicatie.
4. Toezichthouders houden effectief toezicht: proactief, risico gebaseerd met oog voor een behoorlijke prijs/kwaliteitsverhouding.
5. Toezichthouders gaan niet op de stoel van de wetgever en de verzekeraar zitten, maar focussen op hun kerntaak: toezicht houden.
6. Toezichthouders hebben de intentie alleen hoogstnoodzakelijke onderzoeken/uitvragen te verrichten en als ze dit doen, stemmen zij dat af.
7. Toezichthouders werken onderling goed samen om overlap te voorkomen.
8. Toezichthouders besteden hun financiële middelen grotendeels aan hun primaire taak (toezicht houden), zeker als vanaf 2015 de private sector het toezicht volledig financiert.
9. Toezichthouders houden zoveel mogelijk horizontaal toezicht.
10. Toezichthouders DNB en de AFM blijven (voorlopig) extern toezicht op verzekeraars houden (niet één Europese toezichthouder, laat staan een Europese verzekeringsunie).

Wat gebeurt er om ons heen?

Door allerlei ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen is het stelsel van regels en wetgeving voor en over de financiële sector aan flinke veranderingen onderhevig. Hierbij springt de (toenemende) hoeveelheid regelgeving het meest in het oog. Ook opvattingen over het toezicht veranderen mee; regels moeten strikter en toezicht moet intensiever. Dit geldt niet alleen voor het interne toezicht door bijvoorbeeld commissarissen maar ook voor het externe toezicht van toezichthouders als DNB en de AFM. Wat zijn de voor de sector belangrijkste ontwikkelingen in dit kader?

- **economisch**

Verzekeraars hebben geen gebrek aan uitdagingen in deze tijd van economische malaise en crisis: de langdurige lage rente verplicht ze om veel meer kapitaal aan te houden om aan lange termijnverplichtingen te kunnen voldoen. Bovendien worden ze geconfronteerd met teruglopende omzetten, lage winstgevendheid, forse concurrentie met banken, de-fiscalisering om overheidstekorten terug te draaien en zwaardere kapitaaleisen (Solvency II).

Door het lage vertrouwen in verzekeraars blijft de roep om meer regels en toezicht groot. Door verdergaande globalisering van de samenleving komt er steeds “meer Europa”: meer Europese regels (single rulebook) en op termijn mogelijk zelfs één Europese toezichthouder.

- **sociaal-cultureel**

Vooraf ten gevolge van de woekerpolisaffaire, maar ook door de financiële crisis is een vertrouwensbreuk ontstaan. Dientengevolge zocht eerst de samenleving en vervolgens ook de toezichthouder zekerheid in (meer) regels en stringenter toezicht. Bestaande zelfregulering van de sector werd steeds meer vertaald naar wet- en regelgeving die soms verder gaat dan waarover consensus bestaat binnen Europa. Dat resulteert onder andere in beloningsregels, waarin Nederland veel verder gaat dan andere lidstaten. In deze trend past ook het voornemen van de politiek om de financiële sector (als enige sector in Nederland) bestuursrechtelijke toezichtkosten (van DNB en de AFM) volledig door te berekenen.

- **politiek-juridisch**

Ook politiek-juridisch zijn de gevolgen van de bankencrisis, de schulden crisis en de economische crisis voelbaar. De politiek neigt naar meer regels (van Interventiewet, via generieke zorgplicht naar eed/belofte) en dus meer toezicht, wat een groei in toezichtkosten meebrengt. Wetenschappelijke literatuur toont overigens aan dat na een crisis vaak sprake is van overregulering¹. Maar waar ligt de balans?

- **technologisch**

Ook de verzekeringssector staat open voor technologie en innovatie. De transitie naar een informatiemaatschappij is ook belangrijk voor de sector. Steeds meer informatie wordt digitaal uitgewisseld (vergelijk Open Boek van DNB) en methoden worden ontwikkeld om grote hoeveelheden informatie (Big Data) gericht te ontsluiten, te doorzoeken en te beheren. Dat vereist nieuwe werkmethodeken en afspraken. Het is plausibel dat deze trend ook een nieuwe benadering van regelgeving en toezicht vereist. De opkomst van alternatieve/innovatieve financiële producten, meer en andere elektronische dienstverlening en bijvoorbeeld collectieve arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor ZZP-ers vereisen andere regels en anticiperende toezichthouders.

¹ Raghuram G. Rajan, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, September/October 2009, 91(5, Part 1), pp. 397-402: 'A crisis offers us a rare window of opportunity to implement reforms-it is a terrible thing to waste. The temptation will be to overregulate, as we have done in the past.'

Regels en toezicht zijn noodzakelijk

De samenleving en verzekeraars hebben een gezamenlijk belang bij een goed stelsel van regelgeving en goed toezicht. Door het organiseren van risicosolidariteit bieden verzekeraars zekerheid en veiligheid, met als belangrijkste kernfuncties vermogensbescherming, vermogensopbouw en verzorging, alsmede vermogensverschaffing. Verzekeraars organiseren risicospreiding, zonder welke de meeste economische activiteiten niet goed denkbaar zijn en waardoor aan de welvaart van onze samenleving wordt bijgedragen. Om de continuïteit veilig te stellen en klanten te beschermen, is een stelsel van regels en toezicht onontbeerlijk. Bovendien draagt goed toezicht bij aan het onmisbare vertrouwen van klanten in de sector en aan een betere marktwerking.

Vertrouwen is noodzakelijk

Het noodzakelijke vertrouwen in de sector vergt externe toezichthouders die daaraan bijdragen. Het is volgens het Verbond echter wel allereerst aan de sector zelf om het vertrouwen te herstellen en uit te bouwen. Via het goed vorm geven en overtuigend uitwerken van beleid levert het Verbond een noodzakelijke bijdrage aan het vertrouwensherstel in de ogen van de klant en van de stakeholders. Dan kan gedacht worden aan het pleidooi om te komen tot een provisieverbod, de introductie van het Keurmerk Klantgericht Verzekeren, het houden van klanttevredenheidsonderzoeken en het ontwikkelen van duidelijke informatie over verzekeringsproducten. In dat beleid is een substantiële plaats ingeruimd voor (bedrijfs)intern toezicht en sectorale zelfregulering. Daarop spitst deze visie zich toe.



Regelgeving en zelfregulering

Als beschreven, is er sprake van een toenemend aantal “van buiten komende” regels waaraan verzekeraars zich ten aanzien van cultuur, gedrag of zekerheidsstelling moeten houden. Die regels zijn overigens zeker niet alleen afkomstig uit Den Haag of Brussel, maar ook van de eigen branchevereniging. De wetten, regels, (gedrags)codes, convenanten en dergelijke bepalen en sturen het doen en laten van bedrijven in hoge mate en hun consequenties zijn vaak tot op de werkvloer voelbaar. Alleen al op basis van gezond boerenverstand is vast te stellen dat veel van die regels niet door de AFM en/of DNB kunnen worden gecontroleerd. Controle op naleving dient daarom getrappt te gebeuren.

Zelfregulering

Als platform voor dialoog met leden, toezichthouders en andere stakeholders fungeert het Verbond als aanjager/intermediair om informatie, ideeën en oplossingen voor problemen uit te wisselen. Deze kunnen resulteren in good practices, duidelijke afspraken en gecodificeerde zelfregulering. Het is tamelijk natuurlijk dat het Verbond zo ook een rol heeft als regulator voor de branche. Het is bovendien evident dat zelfregulering belangrijke voordelen kan bieden boven externe regelgeving, in dit kader natuurlijk vooral van belang vanuit de invalshoek van toezicht op deze (zelf)regelgeving. Zo kan regelgeving “van bovenaf” leiden tot weerstand, maar ook ten gevolg hebben dat men minder kritisch nadenkt en slechts de opgelegde verplichtingen afvinkt. Een ander risico is, dat actief op zoek gegaan wordt naar gaten in de regelgeving en naar mogelijkheden om een regel zo voordelig mogelijk uit te leggen. Regels verworden dan tot excuus: alles wat niet verboden is, is toegestaan.

Bij zelfregulering ligt dat anders. Daar geldt veel meer het uitgangspunt: ‘noblesse oblige’. Wat immers in eigen kring aan regels is gemaakt op basis van eigen (praktijk)kennis en expertise, kan op voorhand al rekenen op meer support. Dat geldt niet alleen voor verzekeraars, maar voor alle bedrijfstakken.

Goed toezicht via drie niveaus, zo laag mogelijk

Toezicht begint daarom voor iedere verzekeraar binnen het eigen bedrijf. In het stelsel van verzekeringstoezicht onderscheiden wij drie niveaus waarop verschillende actoren ieder een essentiële rol vervullen:

1. verzekeraar;
2. branchevereniging;
- 3a. wetgever;
- 3b. toezichthouders.

1. Verzekeraar

Voor het Verbond staat centraal dat de sector haar zaken, inclusief intern toezicht op wetgeving, regels en zelfregulering goed op orde heeft. De eigen verantwoordelijkheid van elke onderneming hierin staat dus centraal. Dat is de eerste stap om het vertrouwen van klanten en overige stakeholders als de wetgever en toezichthouders te verdienen. Deze opvatting houdt in dat verzekeraars aanspreekbaar zijn op hun eigen functioneren. Dat betekent dus dat toezicht ook op dat niveau vormgegeven kan en moet worden.



Intern in de onderneming georganiseerd toezicht bestaat dan uit drie “toezichtlijnes” tegen onwenselijke risico’s en gedrag.

De eerste linie is geborgd bij de afdelingen en het lijnmanagement van de organisatie. Uitgaande van een efficiënte inrichting, zijn afdelingen zelf verantwoordelijk voor de signalering, monitoring, afweging en beheersing van risico’s. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het marktrisico (wat doen de aandelenkoersen?), het kredietrisico (komen debiteuren hun verplichtingen na?), het operationeel risico (wat als interne processen tekortschieten bij menselijke en technische tekortkomingen?) en het claimrisico (hoeveel claims verwachten we?). Beheersmaatregelen zijn onderdeel van het dagelijkse werkproces en worden regelmatig getoetst op naleving en werking, waaronder ook effectiviteit. Het toezicht op de beheersing wordt daarbij zo dicht mogelijk bij het verantwoordelijk management gelegd.

De tweede linie bestaat uit medewerkers of afdelingen die zich richten op beleid en ondersteuning ten aanzien van de beheersing van de risico’s en gedrag. Denk hierbij aan risicomangement, controlling en compliance. Een effectief werkende eerste linie betekent dat de tweede linie een met name

ondersteunende en toetsende rol kan innemen, naast het uitvoeren van beleid. In dit kader kan men bijvoorbeeld denken aan het opstellen en toetsen van regels over het handelen in aandelen en het aannemen van geschenken. Hierbij is het van groot belang dat dit toezicht geen tandeloze tijger wordt, of een hondje aan de leiband van het management. Deze afdelingen moeten een bepaalde mate van onafhankelijkheid hebben en zich kritisch kunnen opstellen.

De laatste verdedigingslinie tegen onwenselijke risico's en gedrag vormt de interne auditfunctie, een onafhankelijke functie binnen de organisatie die zekerheid, advies en sturing kan leveren als sparring partner van het bestuur op de beoordeling van en advisering over de interne beheersing van de organisatie. Als uitgangspunt zou moeten gelden dat wanneer de eerste en tweede lijn van een organisatie op orde zijn, de interne audit functie meer een monitorende en adviserende rol naar het bestuur kan vervullen.

2. Branchevereniging

Het Verbond kent als branchevereniging van verzekeraars intussen een pakket van ruim 60 regelingen waar leden zich aan moeten houden en waarop, ofwel op instigatie van het Verbond, ofwel door anderen, wordt toegezien op naleving.

Een goed voorbeeld van dergelijke zelfregulering is de 'Gedragscode geïnformeerde verlenging en contractstermijnen particuliere schade- en inkomensverzekeringen'. Deze Code heeft geleid tot een korte contractduur voor consumenten. Daardoor kunnen ze sneller van verzekeraar wisselen.

Een ander voorbeeld is de 'Gedragscode Behandeling Letselschade'. Het belang van het slachtoffer staat in die regels steeds centraal en de tien gedragsregels helpen het proces van letselschadeafhandeling verder te versnellen.

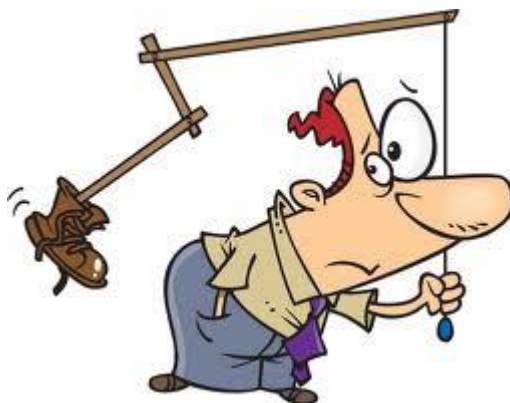
Voorbeelden van prudentiële zelfregulering zijn er (nog) niet. Ook hier is het echter denkbaar dat de sector, in goed overleg met DNB en het ministerie van Financiën, bij nieuwe ontwikkelingen nagaat welke mogelijkheden er voor de brancheorganisatie zijn om een onderwerp te adresseren. Dit kan bijdragen aan het vertrouwen op dit terrein.

Toetsing van/toezicht op de zelfregulering

Het Verbond heeft gezorgd voor een uitgebreid stelsel van controle- en sanctiemogelijkheden op de zelfregulering, via een "drietrapsraket": eerst toetst de (onafhankelijke) Stichting toetsing verzekeraars of de leden van het verbond zich aan de regels houden. Daarnaast zijn alle leden aangesloten bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid). Dat bemiddelt bij klachten tussen klanten en verzekeraars. En als sluitstuk heeft het Verbond in 2008 de Tuchtraad Financiële Dienstverlening (Assurantiën) opgericht, die klachten toetst in het licht van de goede naam van, het aanzien van en het vertrouwen in de bedrijfstak.

In de afgelopen jaren zijn er diverse sancties aan leden opgelegd. Het arsenaal bestaat uit de volgende sancties: het verzoek een passende maatregel te treffen, waarschuwen, berispen, tijdelijk schorsen (al dan niet voorwaardelijk), opzeggen en ontzetten. Als bijkomende maatregel kan het bestuur het besluit publiceren.

Het zelfreinigend vermogen van de sector wordt voorts versterkt door tuchtuitspraken en opgelegde sancties te publiceren. Zo heeft de Tuchtraad bijvoorbeeld in 2013 vijf uitspraken gedaan, waarvan er twee uitspraken gedeeltelijk gegrond zijn bevonden. Dat leidde in én zaak tot het opleggen van een waarschuwing door het Verbondsbestuur, conform het advies van de Tuchtraad. In 2014 heeft de Tuchtraad geadviseerd in een aantal zaken eveneens sancties op te leggen. Hierbij ging het om een waarschuwing en berisping.



Lidmaatschap van het Verbond zorgt dus voor een uitgebreide en gesystematiseerde vorm van aanvullend toezicht. Met andere woorden: het lidmaatschap is niet vrijblijvend. Door discussie te voeren, het debat aan te gaan met stakeholders, good practices te delen, normen te ontwikkelen, zelfregulering te formuleren, onafhankelijke toetsing te waarborgen met effectieve sanctionering en tucht houden verzekeraars elkaar scherp en houden zij feitelijk toezicht op elkaar.

3a. Wetgever

Aan de top van de regelgevende macht en de toezichtpiramide staan de wetgever en de externe toezichthouders DNB en de AFM. Zoals eerder gezegd, zou het onverstandig maar ook onmogelijk zijn regelgeving en toezicht enkel in handen van de sector zelf te leggen. De wetgever bepaalt wanneer wet- en regelgeving nodig zijn om ordenend op te treden.

Zelfregulering is nu eenmaal niet altijd een probaat middel om een goede oplossing voor bepaalde problemen te vinden. Bijvoorbeeld als verzekeraars moeten worden gestimuleerd om zaken in beweging te zetten, om hun koers te verleggen. Soms kunnen belangen van de sector schuren of zelfs botsen met die van de samenleving. In die gevallen is wet- en regelgeving nodig. Bijvoorbeeld wanneer verzekeraars er onderling niet uitkomen of ze, vanuit concurrentieperspectief, geen afspraken over bepaalde zaken mogen maken. Door het scheppen van duidelijke kaders wordt het vertrouwen van klanten vergroot en kan het imago worden versterkt. En alleen wetgeving is in staat tot het creëren van een gelijk speelveld, waarbij het uitgangspunt is dat voor alle typen ondernemingen werkzaam op de financiële markten dezelfde regels gelden indien de risico's vergelijkbaar zijn: 'same risk, same rules'. Goede maatvoering blijft uiteraard cruciaal om te waarborgen dat de regelgeving voor verzekeraars niet verstikkend werkt.

Principe gebaseerd

Het uitgangspunt van het Verbond bij wet- en regelgeving is dat van principe gebaseerd. Dat wil zeggen; abstract, op een hoog niveau. Daarbij gaat het om de essentie en het doel van de regelgeving zodat er ruimte is deze op de praktijk toe te snijden. Daardoor ontstaat in de uitvoering een betere maatvoering en dat bevordert een goede naleving. Deze vorm van regelgeving voorkomt afvinkgedrag, en stimuleert bovendien dat verzekeraars zelf goed nadenken over het doel van de regelgeving, waarmee aan het ondernemerschap recht wordt gedaan. In wet- en regelgeving staat bijvoorbeeld dat verzekeraars een adequaat beleid moeten voeren dat een integere uitoefening van het bedrijf waarborgt. Deze principe gebaseerde norm heeft het Verbond vertaald in de 'Model Gedragscode Belangenverstrengeling en Marktmisbruik' die door veel verzekeraars als basis is gebruikt voor op maat gesneden bedrijfscodes.

Om de effecten van voorgenomen wet- en regelgeving goed in kaart te kunnen brengen, is het van belang met praktijkmensen na te gaan wat de effecten zijn (een zogeheten bedrijfseffectentoets). Dit is

niet alleen van belang om de kosten in kaart te kunnen brengen, maar bijvoorbeeld ook om een redelijke implementatietermijn vast te kunnen stellen met bijvoorbeeld het oog op tijdrovende aanpassingen van IT-systemen.

Als het gaat om zelfregulering kent de sector overigens ook het onderscheid: principe gebaseerd en regel gebaseerd. Het verbond kent als principe gebaseerde zelfregulering de 'Gedragscode Verzekeraars' met gedragsregels, en de 'Governance Principles' met principes over goed bestuur. Diverse issues zijn vervolgens uitgewerkt in meerdere 'regel gebaseerd'-regelingen, zoals de al eerder aangehaalde 'Gedragscode geïnformeerde verlenging en contractstermijnen particuliere schade- en inkomensverzekeringen'.

3b. Toezichthouders

Toezicht houden is geen sinecure. Ondanks alle maatschappelijke kritiek die vooral DNB de laatste jaren heeft gekregen, heeft het publieke toezicht een positieve impuls gehad op de sector en zou de sector vandaag de dag niet staan waar ze nu staat zonder DNB en AFM. DNB gaat bijvoorbeeld na of verzekeraars hun risico's goed beheersen; waar de AFM dat doet voor wat betreft het centraal stellen van het klantbelang in relatie tot het gedrag van de sector. Dat is een gezonde zaak en werkt goed.

1. Zorg voor goede maatvoering

Teveel of te strikt toezicht kan er echter toe leiden dat verzekeraars te weinig ruimte hebben om te innoveren en te ondernemen. Daar is de samenleving niet bij gebaat. De stijgende maatschappelijke behoefte aan regelgeving en extern toezicht komt voort uit een voorzorgcultuur waarin alle risico's vroegtijdig moeten worden opgespoord. De behoefte aan meer en intenser toezicht zal onbevredigbaar blijken omdat nooit alle risico's zijn uit te bannen. Een solide financiële sector is het nastreven waard, een risicoloze financiële sector is dat niet. Het nastreven van een risicoloze financiële sector kan de levensvatbaarheid van de sector in gevaar brengen, waardoor ook georganiseerde risicosolidariteit niet langer gegarandeerd is en beleggers terughoudend worden om de sector van het benodigde kapitaal te voorzien. Vandaar het belang van een goede maatvoering (gelijk speelveld) in het toezicht.

Maatvoering en proportionaliteit spelen daarmee een steeds grotere rol, zeker in een tijd van rationalisatie. Producten worden vereenvoudigd, de individuele levensverzekeringsmarkt krimpt, de schadeverzekeringsmarkt is verzadigd, er is een sterke focus op kostenbesparing, organisaties worden compacter en steeds meer verzekeraars consolideren. Daar waar de sector rationaliseert verwacht de sector dat de toezichthouders mee ademen. Een kleinere, stabielere en eenvoudiger sector zou aldus tot kleiner extern toezicht moeten leiden en daarmee tot lagere kosten.

2. Omvang van toezicht garandeert niets

Het externe toezicht door toezichthouders op wet- en regelgeving is een onmisbaar onderdeel in de toezichtketen. Maar welke omvang het extern toezichtgebouw ook aanneemt, het is niet te voorkomen dat er zo nu en dan problemen ontstaan (bijvoorbeeld over bepaalde producten). Het Verbond vindt het belangrijk te benadrukken dat een toename aan toezicht en regelgeving geen garantie is voor het uitblijven van fouten. Als het kerndoel is om vertrouwen te vergroten, is het in alle gevallen belangrijk om de verwachtingen van het publiek over de relatie tussen de omvang van toezicht en de 'smetteloze bedrijfstak' te managen.

3. Communiqueer transparant

Het meten van de doelmatigheid van toezicht is een integraal onderdeel van het toezichtproces, met een goede balans tussen openheid en vertrouwelijkheid. Toezichthouders geven bijvoorbeeld jaarlijks performance-scores aan verzekeraars. Het Verbond vindt het belangrijk dat instellingen zelf zoveel mogelijk informatie transparant maken om verantwoording af te leggen (in bijv. jaarverslag, website) hoe ze regels toepassen en wat de resultaten daarvan zijn. Bijvoorbeeld door onderzoekscores van

toezichthouders, toetsingsresultaten van de onafhankelijke stichting Toetsing verzekeraars over naleving van zelfregulering van het Verbond en financiële kengetallen openbaar te maken. Transparante communicatie door verzekeraars zelf draagt bij aan het vertrouwen. Het Verbond onderschrijft wat dit betreft de opvatting van Raghuram G. Rajan dat klanten als stuwkracht kunnen fungeren om de verhouding tussen wetgever, toezichthouder en de sector te monitoren en daarover in gesprek te gaan. Transparantie is daarvoor een vereiste.²

Meer in het algemeen vindt het Verbond het belangrijk dat toezichthouders hun eigen koers varen, en zich - ook wat communicatie betreft - autonoom opstellen en eventuele druk vanuit politiek en samenleving kunnen weerstaan. Toezichtvertrouwelijkheid is een fundamentele waarde die extra nadruk krijgt als het gaat om communicatie. 'Naming and shaming' door de externe toezichthouder is in dit opzicht een laatste stap in de communicatie.

In dit verband moet een nadrukkelijk onderscheid gemaakt worden tussen prudentieel toezicht en gedragstoezicht. De prudentie van een verzekeraar is een 'terra incognita' voor de klant. De klant moet wat dat betreft kunnen blind varen op de verzekeraar zelf en natuurlijk de externe toezichthouder. Daarom is het des te belangrijker dat het prudentieel toezicht niet faalt en dat de kwaliteit daarvan extreem goed geborgd is.

Gedrag van een verzekeraar kan daarentegen beter door de klant beoordeeld worden. De klant oefent zelfs invloed uit op het gedragstoezicht via bijvoorbeeld uitlatingen in de media (Tros Radar). De politiek en toezichthouders zijn hier begrijpelijk gevoelig voor. Dat is de reden waarom verzekeraars alles in het werk moeten stellen om hun gedrag op juiste gronden te kunnen laten beoordelen.

Met instemming van een individuele verzekeraar kunnen toezichthouders positieve toezichtbevindingen publiceren ('naming and faming'). Een dergelijk positief beïnvloedingsinstrument kan effectief blijken. Wel is het zaak om daarbij alert te zijn op mogelijke bijeffecten: 'naming and faming' van enkelen kan terecht of ten onrechte vragen oproepen over verzekeraars die niet worden genoemd. Dat kan onrust veroorzaken en de stabiliteit in gevaar brengen.

4. Wees effectief

Het Verbond vindt dat extern toezicht effectief moet worden ingevuld door professionele onafhankelijke toezichthouders. Personen die beschikken over kennis, ervaring en vaardigheden om op topniveau te kunnen discussiëren met bijvoorbeeld bestuurders. Effectief toezicht is toezicht dat proactief is, risico gebaseerd en oog heeft voor een behoorlijke prijs/kwaliteitsverhouding. Vanuit prudentieel oogpunt gezien betekent dit dat problemen ten aanzien van soliditeit, stabiliteit en integriteit tijdig worden signaleerd en worden voorkomen. Vanuit het oogpunt van gedragstoezicht komt dat neer op het bewaken van ordelijke en transparante marktprocessen, het in de gaten houden van zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en het bevorderen van de zorgvuldige behandeling van cliënten. Dergelijk toezicht houdt daarbij rekening met de grenzen van wat wetgeving kan en heeft eigen verantwoordelijkheid en ruimte om te ondernemen voor de markt hoog in het vaandel staan. DNB en de AFM kunnen in de praktijk laten zien dat ze effectief zijn door de toezichtintensiteit af te stemmen op de risico's. Als een verzekeraar hoog boven de benchmark scoort, is het naar onze mening redelijk dat de toezichthouder de-escalereert. Als bijvoorbeeld de solvabiliteit van een verzekeraar naar grote hoogte stijgt, dient de onderzoeks-intensiteit vanuit prudentieel oogpunt naar beneden te worden bijgesteld. En zo zou het hebben van een Keurmerk Klantgericht Verzekeren voor de AFM aanleiding moeten zijn om op onderdelen minder onderzoeken te houden bij een verzekeraar die dat Keurmerk heeft. Wij zien gelukkig dat toezichthouders al de-escalierend (willen) opereren.

² Zie: Raghuram G. Rajan, *Fault Lines*, Princeton University Press, 2010.

5. Concentreer je op je kerntaak

Voorkomen moet worden dat toezichthouders als regelgevers optreden. Het is juist van belang dat zij hun specifieke rol vervullen: toezien op de naleving van wetten en regels die de overheid heeft opgesteld. Gaat het om open normen, dan is het geven van guidance en good practices prima. Zeker als verzekeraars daar zelf om vragen.

Toezichthouders horen volgens het Verbond ook niet op de bestuurdersstoel plaats te nemen. Dat wil niet zeggen dat ze geen standpunt kunnen hebben over strategie, het bedrijfsmodel, gedrag, processen en cultuur van verzekeraars. Het Verbond vindt het echter beter als toezichthouders focussen op het goed functioneren van de interne toezichthouders bij verzekeraars (RvC). Zij zijn het beste toegerust om goed toezicht te houden omdat zij dankzij nauwe betrokkenheid bij het bedrijf beschikken over specifieke informatie en expertise.

6. Stem onderzoeken af

Het is belangrijk dat toezichthouders met de sector afstemmen welke onderzoeken, gelet op het risicoprofiel van de sector, nuttig en noodzakelijk zijn, zodat tijdig discussie over nut en noodzaak kan plaatsvinden en draagvlak ontstaat. Dat voorkomt onnodig werk, pieken in werkdruk en kosten bij verzekeraars. Indien toezichthouders tijdig en duidelijk hun planning van onderzoeken bekend maken via onderzoekkalenders, kunnen verzekeraars daarop anticiperen. De publicaties van DNB in dit kader zijn een goed voorbeeld hoe het kan. De intentie moet zijn om zo min mogelijk onderzoeken/uitvragen te verrichten. De kosten van onderzoek zijn hoog, terwijl meer informatie niet altijd betere informatie is, vooral nu Solvency II na 15 jaar discussie in Europa wordt geïmplementeerd.

7. Voorkom overlap

Goede onderlinge samenwerking tussen toezichthouders is van bijzonder groot belang in het Nederlandse twin-peaks toezichtmodel. Andere toezichtmodellen zijn ook denkbaar, zoals één geïntegreerde toezichthouder voor een specifieke sector. De Europese toezichtautoriteiten zoals EIOPA zijn op dergelijke leest geschoeid. Wij vinden een belangrijk voordeel van het huidige model in Nederland dat de verschillende benadering van type toezicht (prudentieel en gedrag) beter tot haar recht komt. Het cross-sectorale toezicht van DNB en de AFM biedt bovendien synergie voordelen. Hoewel enige overlap soms moeilijk te voorkomen is, is het belangrijk dat DNB en de AFM duidelijk aangeven waar de grenzen van het eigen toezichtsterrein liggen vanuit het prudentiële- respectievelijk het gedragsperspectief en onderling afstemmen wie wat wanneer onderzoekt. Zij vragen alleen informatie bij verzekeraars op die direct van belang is voor het betreffende onderzoek. Goede onderlinge samenwerking tussen toezichthouders voorkomt dat de ene toezichthouder informatie gaat uitvragen die bij de andere toezichthouder al beschikbaar is.

8. Houd kosten in de hand

De toezichtkosten (direct en indirect) voor DNB en de AFM blijven stijgen. Hierdoor lijkt bij de overheid en toezichthouders de prikkel beperkt om de kosten te beperken. De directe kosten voor het externe toezicht zijn in de periode 2000-2013 meer dan verdrievoudigd. Bedroegen de kosten voor toezicht in 2000 'slechts' 66 miljoen euro voor alle financiële instellingen, in 2013 waren deze gestegen naar maar liefst 229 miljoen euro. Per 1 januari 2015 verdwijnt naar alle verwachting de overheidsbijdrage van 38,8 miljoen euro. Dan betaalt de sector dus naar verwachting alle kosten van de toezichthouders. In Europa worden bovendien plannen ontwikkeld om de kosten van de toezichthoudende autoriteiten als EIOPA bij de financiële instellingen neer te leggen. Intussen moeten verzekeraars grootscheepse reorganisaties doorvoeren om hun eigen kosten te verlagen.

Van enig verband tussen de stijging van de kosten van het toezicht en de stijging van de kwaliteit van het toezicht lijkt geen sprake, dit is althans niet aangetoond. Het Verbond wil daarom dat een

onafhankelijk orgaan als bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer tot toetsing overgaat, wanneer de toezichtkosten afwijken van bepaalde, nader vast te stellen, bandbreedtes of criteria. Overigens dient dit onafhankelijke orgaan zich wel buiten het toezicht op individuele instellingen te houden en zou ook de toegang tot en vertrouwelijkheid van informatie van en over individuele instellingen moeten zijn gewaarborgd. Toezichthouders zouden tenslotte zelf meer transparantie kunnen geven over de besteding van middelen. Het Verbond meent dat het leeuwendeel van de financiële middelen besteed dient te worden aan de primaire taak: direct toezicht houden (in tegenstelling tot beleidsontwikkeling).

9. Ga van verticaal naar horizontaal toezicht

Als toezichthouders en verzekeraars sterk blijven focussen op vertrouwen en kwaliteit en dat in hun gedrag en uitlatingen ook laten zien, draagt dat bij aan het herstel van het maatschappelijk vertrouwen in verzekeraars. Langs die weg kan dan, op termijn, het toezicht op meer horizontale wijze plaatsvinden. Dan kan een soort convenantachtige situatie ontstaan, zoals de Belastingdienst werkt met ondernemingen. Wat betekent dit voor verzekeraars en toezichthouders? Vanuit een vertrouwensrelatie benaderen en informeren verzekeraars de toezichthouders proactief. Toezichthouders op hun beurt zijn vanuit vertrouwen voortdurend in dialoog met een instelling. Bij eventueel geconstateerde problemen zoeken ze samen vroegtijdig naar oplossingen. Toezichthouders hoeven dan vanuit wantrouwen geen onverwachte acties te ondernemen, en omgekeerd: verzekeraars hoeven daar niet voor te vrezen.

10. Europa: naar single rule book

Europa harmoniseert steeds meer. Wij zien dat ook terug in de regelgeving voor financiële instellingen, omdat verschillen tussen landen het gelijke speelveld verstoren en tot onduidelijkheid over het toezichtkader kunnen leiden. Uiteindelijk hoopt het Verbond dat er in Europa een 'single rule book' ontstaat met prudentiële regels. De Europese wetgever en in mindere mate EIOPA, hebben hierin een belangrijke taak. EU-regelgeving dient bij voorkeur via rechtstreeks werkende verordeningen in plaats van richtlijnen uitgevaardigd te worden. Daardoor ontstaat automatisch meer harmonisatie omdat richtlijnen in de praktijk niet eenduidig worden geïmplementeerd in nationale wetgeving.

Voor de wat langere termijn is de vraag relevant of de sector moet uitzien naar één Europese toezichthouder voor verzekeraars. Op de lange termijn heeft één Europese toezichthouder mogelijk de voorkeur boven de diverse nationale toezichthouders. Het Verbond vindt het op dit moment echter niet wenselijk en niet praktisch dat één EU-toezichthouder toezicht houdt op de vele verzekeraars in Nederland (meer dan 250). Alvorens in Europa ook maar serieus overwogen wordt om een EU-toezichthouder in te stellen, is het verstandig om in alle rust goed in Solvency II te groeien. Via lokale kwalitatief goede toepassing van Solvency II ontstaat er gaandeweg steeds meer convergentie binnen Europa. Daarbij komt ook, en dat zal op korte termijn niet veranderen, dat verreweg het merendeel van de Nederlandse verzekeraars alleen opereert in Nederland. Het toezicht komt met één Europese toezichthouder erg ver van de markt af te staan. Een EU-toezichthouder zal minder begrip hebben voor nationale/lokale regels (bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek) en gebruiken. De dialoog zal lastiger zijn. Bovendien ontstaat dan (te) veel concentratie van macht. Er is nu ook geen enkele noodzaak voor één EU-toezichthouder: EU-verzekeraars verkeren niet in acute problemen vanwege hun lange termijn risicoperspectief en er bestaat (nog) geen EU-markt voor verzekeringen, laat staan een verzekeringsunie.

De verwachting is dat EIOPA steeds meer onderzoeken zal verrichten, voornamelijk via DNB. Om verzekeraars zo min mogelijk te belasten is het van groot belang dat DNB bij uitvragen van EIOPA zoveel mogelijk informatie gebruikt waarover zij reeds beschikt. Ook mag van DNB verwacht worden dat zij waar nodig nut, noodzaak en vorm van uitvragen van EIOPA ter discussie stelt, om de belasting voor de sector te beperken tot het noodzakelijke.

Conclusie

Regels en toezicht zijn onmisbaar in een goed functionerende verzekeringssector. Zowel interne regels en intern toezicht als externe regels en extern toezicht. De basis van goed toezicht ligt bij iedere verzekeraar zelf. Verzekeraars moeten in een continu proces kritisch naar zichzelf kijken, daarover transparantie bieden en streven naar verdere optimalisatie. Hoe worden regels toegepast? Niet zozeer naar de letter, maar vooral naar de geest. En wat zijn daarvan de resultaten, wat vinden onze klanten? Klanten hebben zo de mogelijkheid om als stuwkracht te fungeren om de verhouding tussen wetgever, toezichthouder en de sector te monitoren en daarover in gesprek te gaan. Dat kan bijdragen aan vertrouwen en daar heeft iedereen belang bij: klanten, de wetgever, externe toezichthouders en verzekeraars.

Vertrouwen en kwaliteit zijn kernwoorden in het toezicht. Als verzekeraars en externe toezichthouders daar werk van blijven maken en de dialoog over de vormgeving van toezicht en het herstel van vertrouwen in de sector gevoerd blijft worden, kan op termijn het toezicht meer op horizontale wijze plaatsvinden. Dan kan een convenantachtige situatie ontstaan, zoals de Belastingdienst werkt, waarbij verzekeraars de toezichthouders pro actief benaderen en informeren. Dat zal de balans in communicatie, de onderlinge verstandhouding en de voorspelbaarheid van gedrag verbeteren. Dan kan de pendule van meer regels en meer toezicht versneld terug bewegen. Dan ontstaat meer balans en krijgt zelfregulering en risico gebaseerd toezicht meer kans.