

Onderlinge Waarborgmaatschappij Reeuwijk e.o. UA
Prinses Margrietstraat 3
3466 LL Waarder

Aan : SolvencyII@minfin.nl (Het Ministerie van Financiën)

Waarder, 7 oktober 2011

Betreft : Consultatie wetsvoorstel Solvency II en Solvency II Basic.

Inleiding

Op 2 september j.l. hebben wij middels de brief 2011/570524 van DNB, kennis genomen van de consultatieronde wetsvoorstel Solvency II (SII) en Solvency II Basic (SII Basic).

Deze brief laat aan duidelijk niets te wensen over. Alhoewel nog niet vast staat dat een toezichtregime voor de kleine verzekeraars ingericht wordt volgens het voorstel Solvency II Basic, meldt DNB alvast dat verklaring houdende OVM's zich moeten voorbereiden op een vergunning aanvraag, aangezien dit ingaande 1-1-2014 een vereiste zal zijn, dan wel ons te bezinnen op een andere oplossing. (>> 100%herverzekeren, fuseren of opheffen).

Met de brief van 9 november 2010 (FM/2010/17528 M) heeft de Minister van Financiën de Tweede Kamer een reactie gegeven op de brief van het FOV m.b.t. de zorgelijke marktpositie van kleine verzekeraars. Hierin schetst de Minister de huidige status en zijn voornemen om goed te luisteren naar hetgeen marktpartijen en FOV inbrengen en te laten meewegen bij de totstandkoming van een voorstel voor een verlicht regime voor verzekeraars die buiten de reikwijdte vallen van Solvency II vallen.

De Minister heeft in deze brief aangegeven dat de kleine verzekeraars thans ook onderworpen zijn aan een verlicht regime volgens S I. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het logisch is dat dit verlichte regime wordt aangepast aan de richtlijn SII. De Minister gaat echter voorbij aan het onderscheid tussen vergunninghouders en verklaring houdende OVM's. Onder de huidige regelgeving is alleen voor de kleine vergunning houdende maatschappijen sprake van proportioneel toegepast prudentieel toezicht ; de meeste OVM's vallen onder het Besluit Reikwijdtebepalingen en zijn slechts onderworpen aan een beperkte informatieplicht; feitelijk prudentieel toezicht is voor deze groepen nimmer wettelijk ingekaderd, en ook niet noodzakelijk gebleken mede gezien de statutaire mogelijkheid tot beperking van de schadeplicht c.q. naheffing. DNB heeft dit aspect zelf ook steeds geponeerd als reden waarom prudentieel toezicht achterwege kan blijven. De kritiek van het IMF uit 2004 jegens de omstandigheid dat op bepaalde kleine verzekeraars geen prudentieel toezicht wordt uitgeoefend, hetgeen verwarrend zou kunnen zijn voor het publiek , wordt nu als een extra motief ingebracht om aan het huidige toezichtregime een andere invulling te geven.

Naar aanleiding van een indringend verzoek van DNB zijn we als OVM Reeuwijk(maar vele andere OVM's met ons) in dit voorjaar druk doende geweest om ons strategisch plan op te maken en te presenteren. Een model daarvoor is ons aangereikt door de FOV, waarop DNB haar goedkeuring heeft gegeven. Inmiddels hebben wij van DNB bericht ontvangen dat ons strategiedocument van goede kwaliteit is, en DNB overtuigd is van onze toekomststrategie en toekomstbewustheid.

De vergunning aanvraag is een zeer arbeidsintensieve en kosten intensieve inspanning. Immers zal DNB bij de behandeling van de vergunning aanvraag toetsen in hoeverre de OVM voldoet aan alle vereisten van SII Basic. Er zal een afwijzing volgen indien mocht blijken dat een en ander niet in orde

is, en dat kan op heel veel onderwerpen. (Zo zullen OVM's die naar het oordeel van DNB onlangs geen voldoende gescoord hebben op hun strategienota -ca 75% van de indieners- geconfronteerd worden met een verzoek tot hernieuwde indiening.) Voldoende reden om het voorliggende wetsontwerp, in het bijzonder m.b.t. SII Basic, grondig te bestuderen.

Vraagstelling

Het consultatiedocument van het wetsvoorstel geeft de kenmerken van SII Basic en een overzicht van de mogelijke uitwerking in lagere regelgeving. Er worden 2 vragen gesteld, n.l. een reactie op de ondergrens van de reikwijdte van het SII Basic regime en commentaar op de voorstellen voor de uitwerking in lagere regelgeving.

Wat ons betreft ligt hiervoor nog een andere vraag te weten:

“ Is het huidige toezichtkader voor de kleine tot zeer kleine OVM's (die buiten de reikwijdte van SII vallen) dusdanig ontoereikend, dat 1. het optuigen van een aan SII gerelateerd model noodzakelijk is, 2. dat dit noodzakelijkerwijs aan een vergunningplicht gekoppeld wordt en 3. dat de voordelen opwegen tegen de inspanningen zowel aan de zijde van de overheid als die van de marktsector.”

Ook de FOV is voorstander van handhaving van het huidige toezichtregime voor de kleinere onderlingen, maar heeft dit standpunt min of meer noodgedwongen losgelaten, aangezien DNB en MvF in het overleg met FOV aangegeven hebben hieraan te willen vasthouden. De ondergrens van € 10.000 per object is door FOV ingebracht. De focus van FOV is nu gericht op een proportionele toepassing van SII Basic.

Met onderstaande overwegingen, bevindingen en conclusies zullen wij toelichten, waarom wij van mening zijn dat de door DNB gekozen variant van het optuigen van het toezichtregime SII Basic leidt tot 1. een aanmerkelijke verzwaring van het toezicht, 2. kosten verslindend is in een tijd waarin forse bezuinigingen noodzakelijk zijn, 3. niet bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van SII.

Kernpunten SII/SII Basic

Eind 2012 wordt voor verzekeraars het SII toezichtkader van toepassing. Het huidige toezicht kader (Solvency I) voldoet namelijk om een aantal redenen niet meer. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel wordt op pagina 2 melding gemaakt van een zestal tekortkomingen van SI die met SII ingevuld en opgelost worden. Al deze punten hebben betrekking op de grotere en/of grensoverschrijdend werkende verzekeraars en zeker niet bij de kleine tot zeer kleine lokaal en regionaal opererende OVM's. De veranderingen in de regelgeving SII versus SI zullen t.a.v. deze punten dus geen enkele rol spelen bij deze kleine OVM's .

Het voornaamste doel van deze regelgeving en toezicht is adequate bescherming van verzekeringnemers en begunstigden (zekerheid dat jegens hen aan toekomstige verplichtingen voldaan kan worden). Financiële stabiliteit en eerlijke marktverhoudingen zijn eveneens bepalende doelstellingen. De principes van SII (risico oriëntatie, marktwaardewaardering, transparantie en proportionaliteit) worden door MvF/DNB relevant geacht om ook als uitgangspunt te hanteren voor de kleine verzekeraars, w.o. ook de verklaring houdende OVM's. Een onderbouwing wordt evenwel niet gegeven om deze SII principes ook voor zeer kleine marktpartijen te hanteren, daar waar de Solvency II richtlijn stelt tot hier en niet lager (5 M).

Constateringen

Enkele jaren geleden (2007) achtte DNB een ondergrens voor SII van 10 M nog reëel (dat is in de finale richtlijn niet doorgevoerd en is de 5 M blijven staan) en konden ook de huidige vrijstellingen voor OVM's overeind blijven.

Uit diverse publicaties valt op te maken dat bij DNB in de loop van 2008/2009 de beeldvorming omtrent de kleinere OVM's /VOW's in zijn algemeenheid is omgedraaid van redelijk positief naar zwak tot onvoldoende t.a.v. de diverse aspecten van de bedrijfsvoering. Dit valt deels te verklaren door de opvatting van DNB dat de voorziene invoering van SII Basic aanzienlijk zwaardere eisen stelt aan de OVM's dan het huidige toezichtregime en dus een inhaalslag noodzakelijk geacht werd. Een motief voor DNB een omvangrijk project (Brandveilig Huis) op te starten om de noodzakelijke(?) kwaliteitsslag bij de kleinere instellingen, waaronder ook de VOW's, te bewerkstelligen. Voorbij gegaan is aan de omstandigheid dat SII Basic nog toekomstmuziek is en niet vast staat dat de VOW's daadwerkelijk hieronder begrepen zullen worden. Het effect is evenwel dat sedert 2009 een reeks van kleine OVM's kopschuivend is gemaakt door de toevloed aan berichtgeving over verzwaring van eisen etc., en besturen van meerdere OVM's inmiddels besloten hebben om te stoppen of te fuseren. In de al eerder aangehaalde brief van de Minister aan de Kamer (FM/2010/17528 M) is aangegeven dat het niet de bedoeling is de sector te saneren, desalniettemin heeft een en ander gezien de reacties bij de kleinere maatschappijen ondertussen wel die uitwerking.

De stelling dat het doortrekken van de beginselen van SII naar de kleinere verzekeraars noodzakelijk en gewenst is, komt zeer discutabel over, immers deze kleinere instellingen hebben geen essentiële verbindingen noch met de Europese marktwerking, noch met de handhaving van de financiële stabiliteit. Ook de knelpunten uit SI spelen bij de kleinere OVM's geen rol van betekenis. De harmonisatie van consumentenbescherming op Europees niveau door gelijktrekken van solvabiliteitsvereisten is relevant voor financiële instellingen met grensoverschrijdende dienstverlening, dus slechts in geringe mate voor de kleinere lokaal en regionaal opererende verzekeraars.

Kijkende naar de pijlers van SII en hetgeen hiermee wordt beoogd is de vraag gerechtvaardigd wat dit alles voor toegevoegde waarde heeft voor de belanghebbenden bij de kleinere verzekeraars en in het bijzonder bij de kleinere OVM's, waar betrokkenheid en klantgerichtheid al goed scoren.

Ook ten aanzien van de bedrijfskundige risicofactoren als complexiteit en risicogevoeligheid geldt dat deze risico's bij de kleinere maatschappijen zeer laag zijn: de meeste art 3 en art 4 OVM's voeren 1 rubriek (brand) voor de particuliere sector (opstal en inboedelverzekeringen) met jaarcontracten en een daarop afgestemde herverzekering.

Het managen van de verzekeringstechnische risico's is niet zozeer een specifieke functie of aandachtsgebied bij de kleinere OVM's, maar veelal ingebed in de werkwijze en werkafspraken tussen verzekeraar en herverzekeraar.

Ook het markt en kredietrisico zijn slechts in zeer geringe mate bij de kleinere OVM's aanwezig, dat hebben de uitkomsten van de werksessie SII Basic wel zichtbaar gemaakt.

De derde pijler gaat over transparantie in de rapportage richting toezichthouder en publiek. Ook hierin zijn er geen elementen te constateren die tot een verandering bij de OVM's zullen leiden, omdat de OVM's al volledig open zijn naar hun leden/polishouders toe.

De corporate governance is bij een kleinere OVM van een dusdanige eenvoud, dat het ondoenlijk wordt om aan de criteria invulling te geven zoals deze in S II worden benoemd en onverkort worden overgenomen in SII Basic.

Een reflectie naar de kleinere verzekeraars van hetgeen beoogd wordt met de aanpak door DNB (Visie DNB Toezicht 2010-2014), om middels diepgaander en intensiever toezicht mogelijk toekomstige problemen eerder op te sporen, laat zien dat zowel bij de bedrijfseconomische als bij de integriteitcomponent weinig tot geen factoren aanwezig zijn die een verhoogd risico zouden kunnen vormen en de noodzaak onderstrepen voor verscherping van het huidige toezichtregime voor de verklaring houdende OVM's.

In de Toezichtbegrotingen DNB over de jaren 2009/2011 zijn geen projecten benoemd of middelen vrijgemaakt voor het optuigen van additionele regelgeving voor instellingen die buiten de reikwijdte van SII vallen. Er moeten dus wel sterke argumenten ingebracht worden om alsnog hier toe te besluiten.

Legitimiteit vergunningseis voor verklaring houdende verzekeraars

DNB verbindt aan een verlicht prudentieel toezicht een vergunningplicht. Deze koppeling is echter geen verplichting voortvloeiende uit de Richtlijn 2009/138, zoals gesuggereerd wordt.

Volgens punt 6 van de overwegingen bij de richtlijn kan volstaan worden met een registratie, waarbij desgewenst prudentieel en wettelijk toezicht uitgeoefend kan worden. Punt 5 geeft aan dat kleine OVM's die reeds een vergunning hebben deze behouden, maar wel buiten de reikwijdte van SII vallen en hier dus een nationaal regime van toepassing wordt.

Verder heeft de vergunning ook gevolgen voor de naleving van Besluit Deskundigheid 2011. De criteria van art 2.8 zijn dan niet meer van toepassing en wordt de OVM, die voorheen nog tezamen met een kleine bemiddelaar tot 6 fte als een type C werd aangemerkt, nu een type A instelling, met navenante gevolgen voor de toetsing van deskundigheid van dagelijks beleidsbepalers.

Het optuigen van de vergunningplicht gekoppeld aan SII Basic lijkt eerder gericht op het verschaffen van uniforme regelgeving aan DNB zonder verder rekening te hoeven houden met de bedrijfsomvang en andere significante verschillen. Bezien we de inhoud van SII Basic regime dan komen daar zeer veel artikelen uit SII ongewijzigd, dan wel in aangepaste vorm terug, daarbij geen rekening houdend met de minieme bedrijfsomvang van een art 3 of art 4 OVM.

De Minister vermeldt in diens brief aan de Kamer dat de het nieuwe regime wel uitvoerbaar moet zijn en voor de betrokken instellingen geen onevenredige zware lasten moet inhouden. Dit laatste is bij het invoeren van SII Basic voor de verklaring houdende OVM's zeker het geval. Naast de zeer hoge interne en externe kosten voor het voorbereiden en de behandeling van de vergunningaanvraag zijn er als vergunninghouder ook de jaarlijkse bijdrage in de toezichtkosten. Ook het voldoen aan specifieke organisatorische en bestuurlijke vereisten volgens SII Basic vergt de nodige menscapaciteit en financiële offers.

Hoe pakt dit alles uit voor een art 3 OVM?

De gemiddelde art 3 OVM (tot € 450.000 premie inkomen en tussen de 500 en 1000 leden) heeft een primair proces, wat dusdanig beperkt van omvang is dat hiervoor ca 0,1 Fte toereikend is. In een ochtend kan het werk in de back-office (verwerking van polis mutaties, financiële transacties, schadebetalingen etc.) van de achterliggende week door 1 persoon gedaan worden. Sommige OVM's zijn behalve brandverzekeraar ook actief als bemiddelaar en hebben daardoor meerdere personen in dienst, maar die zijn niet actief in de primaire bedrijfsvoering (backoffice) van de verzekeraar. Voor de totale dienstverlening als verzekeraar spendeert een art 3 OVM in het algemeen minder dan 1 Fte. De gemiddelde winstverwachting schommelt tussen de 40.000 en 80.000, afhankelijk van premiestelling en kosten en het gemiddelde langjarige schadepercentage.

De inschatting wordt gemaakt dat er sprake is van een lastenverzwaring in het jaar van de vergunning aanvraag tussen de € 30.000 en € 50.000 en in de volgende jaren € 7.500 en € 10.000 per jaar. Dit kan nog aanzienlijk meer worden indien de OVM's ook gehouden worden 2 publieke verslaggevingen, n.l. op BW en volgens SII (marktwaarde), op te maken en kwartaalrapportages te verstrekken.

De invoering van SII Basic zal voor een art 3 (en voor art 4 in iets mindere mate) zoveel lastenverzwaring meebrengen dat de huidige winstcapaciteit (en dus ook mogelijkheid tot premierestituties) grotendeels teniet wordt gedaan. In dat licht bezien zal de toekomststrategie zoals die recentelijk is opgemaakt herzien moeten worden, wanneer daadwerkelijk de vergunningplicht wordt ingevoerd.

Voorstellen

Vanuit een kosten/baten analyse (zowel bij DNB/MvF als bij de OVM's) is de meest logische keuze om SII Basic in de ijskast te zetten, het huidige "low-cost" toezichtregime voort te zetten en waar mogelijk nog verder te vereenvoudigen zoals door het gelijktrekken van de informatie en rapportageplicht van art 3, art 4 OVM's en de vergunninghouders < € 5 M.

Is echter de ministeriële wens om SII Basic te introduceren onomkeerbaar en DNB/MvF zien de hoge kosten voor het optuigen van additionele regelgeving voor een zeer klein segment van de sector (en met een miniem risicoprofiel) niet als een belemmering, dan is een voor de hand liggende optie om SII Basic toe te passen voor de kleinere vergunninghouders en het huidige Besluit Reikwijdtebepalingen te continueren voor de verklaring houdende OVM's, m.a.w. de ondergrens voor SII Basic gelijk te trekken met grenzen uit het Besluit Reikwijdtebepalingen. DNB was immers tot 2008 ook voor handhaving van die grenzen.

Om invulling te geven aan de "kritiek" van IMF zouden de verklaring houdende OVM's een toelichting kunnen geven in hun jaarverslag (en in het dienstverleningsdocument) dat de OVM een art 3 dan wel art 4 OVM is, waarop geen prudentieel toezicht uitgeoefend wordt. Als OVM Reeuwijk zullen wij in overweging nemen ingaande het jaarverslag 2011 een dergelijke opmerking op te nemen.

Houdt DNB/MvF vast aan de huidige ondergrens voor SII Basic en de vergunningplicht dan zullen de komende jaren nog meer kleinere maatschappijen van het toneel verdwijnen.

Bronnen:

Brief DNB 2011/570524 gericht aan OVM Reeuwijk

Consultatie Solvency II Basic (september 2011)

Uitkomsten werksessie QIS5 Basic 28-09-2010

Consultatiedocument Solvency II Basic (juni 2010)

Concept wijziging Wft en BW ter implementatie Solvency II en invoering van een daarop gebaseerd regime voor bepaalde kleinere verzekeraars

Memorie van toelichting op bovenvermeld wetsvoorstel

Richtlijn 2009/138/EG betreffende Solvency II

Brief MvF FM/2010/17528 M aan Tweede Kamer

Wet op financieel toezicht

Besluit Reikwijdtebepalingen Wft

Beleidsregel Deskundigheid 2011

Visie DNB Toezicht 2010 – 2014

Thema's DNB Toezicht 2011

Toezichtbegroting 2009 DNB

Toezichtbegroting 2010 DNB

Toezichtbegroting 2011 DNB