

AAN Ministerie van Financiën
Directoraat financiële markten

VAN Onderlinge Assurantie Waarborg Maatschappij (I) BA
AFZENDER P. van Tilburg
TELEFOON +31 6 51 296 404
E-MAIL pvtilburg@oawm.nl
INTERNET www.oawm.nl

ADRES Lange Herenvest 96
2011 BV HAARLEM

DATUM 28 augustus 2015
ONS KENMERK VSB/1508
UW KENMERK -
ONDERWERP Reactie op consultatie vrijstelling Solvency Basic

Geachte heer, mevrouw,

Graag maak ik, mede namens Onderlinge Assurantie Waarborg Maatschappij (I) BA (OAWM), gebruik van de mogelijkheid om te reageren op de conceptvrijstellingsregeling op Solvency Basic die tot 31 augustus 2015 ter consultatie ligt via www.internetconsultatie.nl.

1 Omgaan met risico

- 1.1 Aan ongeveer alles in het leven zijn risico's verbonden. Risico's die soms klein zijn, risico's die soms vermeden kunnen worden, en risico's die soms gemanaged kunnen worden. Maar iedereen heeft ook te maken met risico's die je als individu simpelweg niet zelfstandig de baas kunt. En het is daarom dat we er sinds mensenheugenis voor kiezen om (sommige) risico's met elkaar te delen.
- 1.2 Lukt het niet om een risico onderling te spreiden, bijvoorbeeld omdat er geen anderen zijn die dat risico samen met jou willen lopen, dan is er in veel gevallen ook de mogelijkheid om het risico over te dragen. De overnemende partij heet 'verzekeraar'.
- 1.3 De verzekeraar vraagt daarvoor een premie, waarin de verwachte schade is verhoogd met een opslag voor kosten, en eventueel met een opslag voor winst. Daar staat dan weer tegenover dat het voor de overdragende partij zeker moet zijn dat de verzekeraar aan haar verplichtingen kan voldoen op het moment dat er schade ontstaat, dus is er voor verzekeraars prudentieel toezicht in het leven geroepen.
- 1.4 Voor beide manieren van risico-overdracht ('*samen risico dragen*' of '*risico overdragen aan een ander*') geldt dat ze door de jaren geëvolueerd zijn onder invloed van technologische- en sociale ontwikkelingen, en onder invloed van regelgeving over de manier waarop de daartoe gebruikte vehikels moeten functioneren (beheerste bedrijfsvoering). Als gevolg daarvan lijken de beide vormen van verzekeren in veel opzichten op elkaar, maar het fundamentele verschil staat fier overeind. Bij de eerste variant draag je jouw eigen risico's maar dat doe je samen met anderen, bij de tweede variant draag je zelf geen risico, want dat draag je over aan een ander.

2 Solvency-II

Een nieuw hoofdstuk in prudentieel toezicht

- 2.1 Solvency-II vormt een nieuw hoofdstuk in prudentieel toezicht. Een hoofdstuk waarin onderscheid wordt gemaakt tussen verzekeraars waarbij (theoretisch) sprake is van een systeemrisico, en verzekeraars van beperkte risico-omvang. Op deze tweede groep wordt Solvency-II expliciet niet van toepassing. Dat geldt dus automatisch ook voor risicogemeenschappen die, doordat zij ervoor kiezen om hun risico samen te delen met gebruik van risicomanagementmaatregelen als 'premiereserve' en 'herverzekering', worden aangemerkt als verzekeraar met beperkte risico-omvang.
- 2.2 Het verschil tussen een zuivere risicogemeenschap en een verzekeraar met beperkte risico-omvang is immers niet gelegen in de aard van het risico dat wordt gedeeld, maar in het feit dat er premie wordt betaald, dat de mogelijkheid bestaat tot het aanleggen van een premiereserve en dat de verzekeraar met beperkte risico-omvang toegang heeft tot de herverzekeringmarkt, waar dat niet geldt voor een risicogemeenschap.
- 2.3 Nederland kiest ervoor om Solvency Basic te introduceren voor verzekeraars op wie Solvency-II niet van toepassing wordt, en daarmee om prudentiële eisen ook van toepassing te laten zijn op verzekeraars van beperkte risico-omvang. Integraal onderdeel van Solvency Basic is dat er vanaf nu meerdere honderden duizenden euro's moeten worden ingebracht teneinde te kwalificeren als verzekeraar met beperkte risico-omvang. Een eis die dus ook geldt voor groepen mensen die samen, onderling hun eigen risico's willen omslaan.
- 2.4 Deze eis leidt er in de praktijk echter toe dat die risico's die mensen beoogden met elkaar te delen, nu (ten dele) worden gedragen door de partij die het benodigde kapitaal heeft ingebracht. Oftewel; door deze eis wordt het fundamentele verschil tussen 'samen risico dragen' en 'risico overdragen aan een ander' teniet gedaan. Behalve voor die risico's die op een veilige manier kunnen worden gespreid zonder premiereserve en zonder herverzekering, dus via een risicogemeenschap die niet kwalificeert als verzekeraar met beperkte risico-omvang, maakt Solvency Basic dus een einde aan de eeuwenoude traditie van 'onderling verzekeren'.
- 2.5 Daarnaast zorgt Solvency Basic ervoor dat groepen mensen die samen, onderling hun risico's willen dragen, geen gebruik meer kunnen maken van risicobeperkende maatregelen als het opbouwen van een premiereserve of het afsluiten van een herverzekering. Daarmee zorgt Solvency Basic ervoor dat in bepaalde delen van de samenleving risico's direct toenemen.

3 De Nederlandse ambitie

- 3.1 Nederland heeft de ambitie om een land te zijn waarin mensen verantwoordelijkheid nemen om hun eigen omgeving te organiseren. Een ambitie die de troonrede van 2013 werd omschreven als 'participatiesamenleving'. Ook is het de ambitie om de Nederlandse kenniseconomie verder te versterken, onder andere door te vernieuwen. Twee ambities die er naar alle waarschijnlijkheid toe zullen leiden dat er in Nederland, meer dan voorheen, nieuwe initiatieven zullen worden ontplooid.
- 3.2 In de financiële sector zijn meerdere ontwikkelingen te zien waarin deze ambitie wordt weerspiegeld. Zo is er de sterke groei van bijvoorbeeld crowdfunding en peer-2-peer-lending, en is de wet aangepast om kredietunies mogelijk te maken. Veranderingen in het financiële landschap, die burgers in staat stellen tot zelforganisatie.
- 3.3 Als het gaat om de risico's die verbonden zijn aan dergelijke nieuwe ontwikkelingen, dan doet Solvency Basic echter precies het tegenovergestelde. Bestaat er momenteel wel de mogelijkheid om risico's onderling om te slaan zonder te hoeven voldoen aan allerhande prudentiële eisen, met de komst van Solvency Basic kan dit straks niet meer. Dus terwijl maatschappelijke ontwikkelingen vragen om meer en betere mogelijkheden om risico's om te slaan, waar het kabinet hardop uitsprekt deze maatschappelijke trend te willen ondersteunen, daar dreigt nu een Nederlandse kop op Europese wetgeving mogelijkheden dienaangaande op verzekeringstechnisch gebied ernstig te beknotten.
- 3.4 Voor bestaande risico's, maar vooral ook voor risico's die verbonden zijn aan nieuwe initiatieven, zijn burgers dus meer dan voorheen aangewezen op verzekeraars daar waar zij deze risico's niet zelfstandig kunnen en willen dragen. Voor verzekeraars geldt onder Solvency-II dat er hoge(re) kapitaalbuffers aangehouden moeten worden voor risico's die ze in de boeken hebben. Het is daarmee aannemelijk dat premies zullen stijgen, zeker als het gaat om uitzonderlijke risico's binnen de portefeuilles van verzekeraars. Dat is; als er überhaupt statistische data is om een premie op te baseren, wat bij nieuwe initiatieven niet zonder meer het geval is. De komst van Solvency Basic zet de participatiesamenleving en de kenniseconomie derhalve op achterstand, doordat ofwel risico's niet kunnen worden overgedragen, ofwel doordat de kosten van risico-overdracht toenemen.

4 De voorgestelde vrijstelling

- 4.1 Er komt een vrijstelling voor de allerkleinste verzekeraars, die momenteel ter consultatie ligt. De ter consultatie liggende vrijstellingsregeling komt overeen met hetgeen beschreven in Kamerstuk 33 273, nummer 3. In datzelfde Kamerstuk staat ook dat nog wordt bezien in hoeverre een vrijstelling zal worden verleend aan verzekeraars met beperkte risico-omvang die zich volledig

herverzekeren. Ondanks dat over deze aanvullende vrijstelling wel wordt gesproken in het Kamerstuk, wordt hierover in de consultatie met geen woord gerept. En dat is een gemiste kans.

- 4.2 Een vrijstelling van prudentieel toezicht voor verzekeraars met beperkte risico-omvang is alleszins wenselijk om maatschappelijke ontwikkelingen te ondersteunen. Daarbij de voetnoot dat, gelijk de doelstelling van prudentieel toezicht, voorkomen dient te worden dat de betreffende risico's alsnog terecht (kunnen) komen buiten de verzekeraar met beperkte risico-omvang. Ongetwijfeld is dat ook wat de Minister van Financiën beoogt op het moment dat hij spreekt over een 'volledige herverzekering'.
- 4.3 Als het ontbreken van een dergelijke vrijstelling in de consultatie betekent dat deze er niet gaat komen, dan is dat absoluut een gemiste kans aangezien een dergelijke vrijstelling maatschappelijk gezien van grote waarde is. Zou de Minister een dergelijke vrijstelling wél willen verlenen, dan geven wij de Minister graag mee dat het eisen van een 'volledige' herverzekering niet zonder meer leidt tot adequate bescherming van partijen buiten de verzekeraar. Dat doel kan beter worden bereikt door te kiezen voor een andere formulering.
- 4.4 De term 'volledige herverzekering' kan namelijk op verschillende manieren worden uitgelegd, waarbij voor ieder van deze manieren geldt dat er het nodige op aan te merken valt. Ter illustratie een aantal manieren waarop de term 'volledige herverzekering' kan worden uitgelegd;
- 4.4.1 *Een 'volledige herverzekering' kan worden uitgelegd als 'een allesdekkende herverzekering'. Dat maakt echter dat de risicogemeenschap geen gemeenschap meer vormt waarin risico wordt gedeeld, en dat betekent effectief een verbod op risicogemeenschappen. Want zoals blijkt uit recente jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven wordt een dergelijke herverzekering niet aangeboden (zie artikel 4.3, derde zin, van uitspraak: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:270>).*
- 4.4.2 *Een 'volledige herverzekering' kan worden uitgelegd als 'een herverzekering met een zodanig bereik dat alle risico's in de portefeuille binnen de herverzekering vallen'. Dat zegt echter niks over de kwaliteit van de herverzekering, dus zouden polisvoorwaarden van mindere kwaliteit zijn, dan kunnen risico's alsnog terecht komen bij partijen buiten de risicogemeenschap.*

- 4.4.3 Een 'volledige herverzekering' kan worden uitgelegd als 'een herverzekering die de hele portefeuille overlapt'.
In herverzekeringsland is het gebruikelijk om 'lines' aan te bieden. Een line van (bijv.) 10% kan de hele portefeuille van de risicogemeenschap overlappen, maar garandeert op geen enkele wijze dat er ook dekking geldt voor alle mogelijke schades (o.a. alle schades > 10%).*
- 4.4.4 Een 'volledige herverzekering' kan worden uitgelegd als 'een herverzekering waarbij geen sprake mag zijn van een eigen behoud'.
Maar door het eigen behoud te stellen op maximaal de middelen waarover de risicogemeenschap beschikt, kan een herverzekering met eigen behoud in sommige situaties juist wel de beoogde zekerheid bieden.*
- 4.4.5 Een 'volledige herverzekering' kan ook zodanig worden uitgelegd dat het de leden van de risicogemeenschap zijn die geen risico mogen lopen.
In dat geval is er geen sprake (meer) van een risicogemeenschap, maar frappanter is dat dit effectief zou betekenen dat we mensen verbieden om risico's te lopen die onderdeel uitmaken van hun eigen levens.
NB. Deze laatste uitleg is verzekeringstechnisch allicht haalbaar, maar hiernaar streven is natuurlijk ronduit ridicuul.*
- 4.5 Problematisch in deze is dat de kwaliteit van de herverzekering altijd afhangt van de aard van het onderliggende risico, maar dat Solvency Basic op geen enkele manier onderscheid maakt in risicosoorten. Dit terwijl 'risicogebaseerd toezicht' toch juist één van de hoofd doelstellingen van Solvency-II is.
Het huidige verklaringenregime zoals neergelegd in het Besluit Reikwijdtebepalingen Wft maakt een dergelijk onderscheid wel. Het is dan ook weinig bevreemdend dat het Besluit Reikwijdtebepalingen Wft spreekt over 'genoegzame herverzekering', waarbij het aan De Nederlandsche Bank is om te beoordelen of er sprake is van genoegzaamheid in het geval van de betreffende risicogemeenschap.
Waarom het begrip 'genoegzame herverzekering' afgeschaft zou moeten worden is niet duidelijk, maar het begrip 'volledige herverzekering' is zowel vanuit verzekerings-technisch perspectief als vanuit juridisch perspectief een (grote) stap achteruit.

5 **Onze Conclusie**

- 5.1 Wij juichen de komst van Solvency-II van harte toe!
Daarnaast, ondanks dat wij niet direct zien welk maatschappelijk probleem daartoe de aanleiding vormt, hebben wij er begrip voor dat ook de eisen aan kleine(re) verzekeraars worden aangescherpt.
Maar waar het volgens ons mis gaat, is dat Solvency Basic (ook) wordt toegepast op verzekeraars met beperkte risico-omvang waarvan de leden er bewust voor gekozen hebben om hun risico's gezamenlijk te dragen, terwijl die risico's nimmer terecht

(kunnen) komen bij anderen dan de leden van de gemeenschap. Door in te grijpen bij dit soort gemeenschappen worden niet alleen twee grote maatschappelijke trends tegengewerkt (terwijl we die trends juist willen versterken), maar is er ook sprake van overheidsingrijpen in gemeenschappen waarin er in beginsel geen rol voor de overheid is weggelegd.

- 5.2 Over deze specifieke materie heeft OAWM de afgelopen jaren een verschil van inzicht 'uitgevochten' met DNB, uiteindelijk tot aan de hoogste bestuursrechter (<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:CBB:2015:270>) De hoogste bestuursrechter heeft bevestigd dat DNB de wet heeft overtreden op het moment dat zij weigerde markttoegang te verlenen aan OAWM, door een onjuiste uitleg te geven aan het begrip 'genoegzame herverzekering'. Deze uitspraak van het CBb bewijst dat het nu al moeilijker is dan het (juridisch gezien) zou mogen zijn om een verzekeraar te beginnen.
- 5.3 Met Solvency Basic worden belemmering nog groter bij de markttoegang voor risico-gemeenschappen van beperkte omvang, terwijl de ambities van het kabinet er juist om vragen dat het aangaan van dergelijke gemeenschappen wordt versoepeld.
- 5.4 De oplossing voor dit probleem is relatief eenvoudig:
Neem naast de voorgenomen vrijstellingsregeling ook de andere vrijstelling op waarover reeds wordt gesproken in Kamerstuk 33 273, nummer 3, maar kies daarbij voor het reeds bestaande begrip 'genoegzame herverzekering' in artikel 3 van het Besluit Reikwijdtebepalingen Wft in plaats van voor het (onduidelijke) 'volledige herverzekering'. Neem vervolgens in de toelichting op dat er pas sprake is van 'genoegzaamheid' als risico's nimmer terecht kunnen komen bij andere partijen dan de leden van de risico-gemeenschap, en het blijft voor iedereen mogelijk om, op een veilige manier, risico's met elkaar te delen.

Wij hopen dat u bovenstaande afwegingen meeneemt bij de verdere vormgeving van de vrijstellingsregeling Solvency Basic.

Vertrouwende erop u hiermee van dienst geweest te zijn verblijven wij.

Hoogachtend,

Drs. P. van Tilburg

Directievoorzitter OAWM
Onderlinge Assurantie Waarborg Maatschappij (I) BA