

Geschiedenis PVK

Inleiding 2

Eerste vormen van Toezicht 2

1923: toezicht op verzekeraars 3

1952: toezicht op pensioenen 3

2001: van VK naar PVK 4

Veranderingen in het toezicht en fusie met DNB 4

Inleiding

De Wet op het levensverzekeringsbedrijf van 1923 bepaalde simpelweg: ‘Er is een Verzekeringskamer.’ In dat jaar werd inderdaad de Verzekeringskamer opgericht die vele jaren later haar naam zou veranderen in de Pensioen- & Verzekeringskamer en in 2004 fuseerde met de Nederlandsche Bank.

De oprichting van de Verzekeringskamer in 1923 betekende overigens niet de geboorte van het toezicht op verzekeringen en pensioenen; dat is al eeuwen ouder. Als eerste toezichthouder op verzekeraars kunnen we een particulier aanmerken: de 16e eeuwse assurantiemakelaar Ferrufini. In de eeuwen die volgen zien we diverse (overheids-)instanties die met het toezicht worden belast. In 1923 zag de Verzekeringskamer (vk) het daglicht. De vk kreeg als taak toezicht te houden op levensverzekeraars. Sindsdien zijn meer en meer financiële sectoren onder toezicht van de vk komen te staan: van schade- en uitvaartverzekeraars tot pensioenfondsen. Ook de inhoud van het toezicht veranderde. Naast de financiële gezondheid van een instelling werden ook zaken als de interne controle en de betrouwbaarheid en deskundigheid van beleidsbepalers belangrijke aspecten van het toezicht. Wat bleef was het uiteindelijke doel van het toezicht: de bescherming van de belangen van de consument.

Eerste vormen van Toezicht

Het is onbekend wanneer precies de eerste vorm van verzekeren of toekennen van pensioen is ontstaan. Duidelijk is wél dat in de koopvaardij al heel vroeg sprake is van verzekeren. Daar vielen namelijk enorme risico's af te dekken. Al in 1310 zouden handelaren bij een 'verzekeringskamer' in Brugge hun goederen hebben kunnen verzekeren tegen schipbreuk en zeeroof. Het ging om een soort overheidsverzekeraar, die de premies inde en bij verlies de schade uitkeerde.

Met de eerste verzekeringen ontstonden ook allerlei vormen van bedrog. Zo was er sprake van oververzekering van scheepsloadingen, men sloot deals met zeerovers en schrok er niet van terug om eenmaal buitgemaakte schepen van kapers terug te kopen. In 1556 zette Jehan Baptiste Ferrufini, assurantiemakelaar te Antwerpen, alle misstanden voor Philips II nog eens op een rij en droeg tegelijkertijd zichzelf voor als 'oppertoezichthouder voor het zeeverzekeringsbedrijf'. Ferrufini werd benoemd en stelde onmiddellijk allerlei regels op om fraude te bestrijden. Zo moesten koopmansgoederen altijd voor 10% onderverzekerd blijven.

Later kwam het toezicht bij de stedelijke autoriteiten te liggen, onder meer in Amsterdam (in 1598 werd een Kamer van Assurantie ingesteld), Rotterdam en Vlissingen. Ze stelden voorschriften op voor polisvoorwaarden en slechtten geschillen in verzekeringszaken.

Lijfrentes en tontines

Een andere vroege verzekeringsvorm is die van de lijfrenten. De oudst bekende lijfrentebrief werd in 1380 uitgegeven door de gemeente Aardenburg. Steden verkochten lijfrenten aan vermogende kooplieden en kwamen zo aan extra inkomsten. Maar de toenemende rentelast had op den duur catastrofale gevolgen voor de stedelijke financiën. De steden konden hun verplichtingen niet nakomen. Daarom nam de regering in 1514 drastische maatregelen. Een stad mocht geen lijfrente meer uitgeven zonder vergunning (octrooi). Bovendien moesten stedelijke lijfrenterekeningen jaarlijks ter controle worden voorgelegd aan de Rekenkamer in Den Haag. Zo ontstond een vorm van staatstoezicht.

In de 18e en 19e eeuw werden zogenoemde tontinecontracten populair. Steden sloten deze 'lijfrenten bij overleving' veel af tussen 1670 en 1869. De deelnemers legden een bedrag in. Vervolgens kwam de rente over het totaalbedrag ten goede aan de dan levende deelnemers, totdat de laatste was overleden. Deze tontines – spaarkassen – kregen een slechte naam omdat ze ook werden georganiseerd door particulieren met niet altijd zuivere motieven. Napoleon stelde paal en perk aan de tontines en in 1809 kwam er toezicht op het tontinebedrijf.

1923: toezicht op verzekeraars

Vanaf de negentiende eeuw groeide in het toenmalige Koninkrijk der Nederlanden de behoefte aan algemeen toezicht om de belangen van verzekerden te beschermen. Vanaf 1830 moesten daarom alle nieuw op te richten levensverzekeraars een koninklijke goedkeuring hebben. In 1880 bepaalde de Hoge Raad dat er een wet voor het toezicht moest komen. Door onenigheid over de vormgeving van het toezicht duurde het nog tot 1923 voordat er een wet op het levensverzekerings-bedrijf was. Daarin stond onder meer dat verzekeraars een minimaal waarborgkapitaal moesten hebben en hun financiële gegevens openbaar moesten maken bij de Verzekeringskamer. Deze toezichthouder werd conform de nieuwe wet opgericht als zelfstandig bestuursorgaan.

Schade- en natura-uitvaartverzekeringen

Faillissementen van enkele schadeverzekeraars leidden in 1961 tot de Wet op het schadeverzekeringsbedrijf. Het toezicht de schadeverzekeraars werd bij de vk belegd, evenals (vanaf 1996) het toezicht op de natura-uitvaartverzekeraars.

Het toezicht op de schadeverzekeraars was in grote lijnen gebaseerd op het toezicht op het levensverzekeringsbedrijf. Pas in 1987 trad de Wet toezicht verzekeringsbedrijf (wtv, aangepast in 1993) in werking waarin eerdere wetten op het leven- en op het schadebedrijf opgingen.

1952: toezicht op pensioenen

In 1952 kreeg de pvk ook het toezicht op de pensioen- en spaarfondsen. De geschiedenis van pensioen gaat terug tot de middeleeuwen. Toen werden er al koopsommen aan voormalige overheidsdienaren of militairen geschonken. Ook droeg de overheid zorg voor de oudedagsvoorziening van predikanten. Van 1836 dateert de eerste pensioenregeling voor het totale overheids personeel. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds werd toen opgericht om het invaliditeitspensioen voor ambtenaren uit te voeren. In 1846 kwam de algemene wettelijke pensioenregeling voor rijksambtenaren tot stand. Het oudste ondernemingspensioenfonds is waarschijnlijk dat van de Hollandse IJzeren Spoorwegmaatschappij (1845).

Pensioenregelingen hebben het lang zonder overheidstoezicht gesteld. Dit komt omdat het pensioen lang werd gezien als een gunst, en niet als een recht. Bovendien had de overheid vroeger weinig behoefte aan zelfcontrole. De eerste regels waaraan pensioenfondsen moesten voldoen, staan in het Koninklijk Besluit van 1908. Zo moest het fonds mede worden bestuurd door een vertegenwoordiging van deelnemende werknemers. Verder moesten

bezittingen worden afgescheiden van het vermogen van de werkgever.

Pas toen een onderneming in 1936 niet aan haar pensioenverplichtingen kon voldoen, ontstond de behoefte aan complete wetgeving. Dit leidde in 1952 tot de Pensioen- en spaarfondsenwet. Het toezicht op de pensioen- en spaarfondsen kwam bij de Verzekeringskamer te liggen. Pensioentoezeggingen waren voortaan niet meer een gunst, maar een verworven recht.

2001: van VK naar PVK

Bij de oprichting van de Verzekeringskamer koos de wetgever voor een onafhankelijk bestuursorgaan en niet voor een departement. Een departement zou minder affiniteit hebben met de verzekeringsbranche en dus minder vertrouwd raken met de verzekeringsbranche. Dit zou in de praktijk leiden tot een gebrek aan het voor een toezichthouder noodzakelijke gezag en vertrouwen. Bovendien wilde de wetgever niet dat politieke belangen een rol zouden spelen bij het toezicht. Het toezicht moest volledig gericht zijn op bescherming van de consument. Naast de controlerende taak kreeg de vk uitdrukkelijk een adviserende functie voor instellingen en ministeries.

De Verzekeringskamer was lange tijd gevestigd in Amsterdam. Vanwege de spreiding van rijksdiensten, verhuisde de vk in 1969 naar Apeldoorn.

Vanaf de oprichting viel de vk onder een ministerie; op het laatst dat van Financiën. In 1992 werd de Verzekeringskamer beheersmatig verzelfstandigd tot een stichting met een eigen begroting. Daardoor kon ze slagvaardiger inspelen op de ontwikkelingen die zich in de pensioen- en verzekeringssector voordoen.

In 2001 kreeg de vk een andere naam die de inhoud van het werk beter dekt: Pensioen- & Verzekeringskamer, afgekort pvk.

Veranderingen in het toezicht en fusie met de Nederlandsche Bank

Voorheen was het toezicht in Nederland sectoraal ingericht. Dat wil zeggen dat de verschillende toezichthouders verantwoordelijk waren voor het toezicht op een bepaalde categorie van financiële instellingen. De pvk hield toezicht op pensioen- en verzekeraars, De Nederlandsche Bank hoofdzakelijk op kredietinstellingen.

Deze taakverdeling bleek echter steeds minder te passen bij de ontwikkelingen in de financiële sector. Financiële instellingen fuseren steeds vaker tot grote instellingen met zowel bank- als verzekeringstakken. Tegelijkertijd zijn er grote overeenkomsten in de aard van de risico's waaraan deze instellingen bloot staan, en dus ook in de vorm van het toezicht dat beide toezichthouders uitvoeren.

Samenhangend met deze ontwikkelingen heeft de wetgever begin 2002 het toezicht ingrijpend veranderd. Het sectorale toezicht maakte plaats voor het functionele toezicht waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'prudentieel toezicht' en 'gedragstoezicht'. Wordt bij prudentieel toezicht vooral gekeken naar de gezondheid van financiële instellingen en de financiële sector als geheel, het gedragstoezicht richt zich op het bewaken van het gedrag van financiële instellingen. Daarbij gaat het niet alleen om de gedragingen van de instellingen op de financiële markten en beurzen, maar ook bijvoorbeeld om de communicatie van de instellingen met hun klanten. Zowel de pvk als DNB kregen de verantwoordelijkheid voor het prudentieel toezicht op financiële instellingen, de AFM op het gedragstoezicht.

In het verlengde van deze ontwikkelingen lag de volgende stap voor hand: de fusie tussen de pvk en DNB. Nadat beide instellingen al langer en steeds intensiever samenwerkten fuseerden de pvk en DNB op 30 oktober 2004. De nieuwe organisatie gaat sindsdien verder onder de naam de Nederlandsche Bank.