

Vergaderjaar 1998–1999

26 531

**Wijziging van de Wet
assurantiebemiddelingsbedrijf naar aanleiding
van het project Marktwerving, Deregulering en
Wetgevingskwaliteit, alsmede naar aanleiding
van een evaluatie van de doelmatigheid van de
wet**

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE		blz.	INHOUDSOPGAVE	blz.	
A.	Algemeen	2	6.7	Klachtrecht consument	28
1.	Inleiding	2	7.	Uitvoering en handhaving Wabb	29
2.	Evaluatie Wabb	3	8.	Overige onderwerpen	30
2.1	Evaluatieopzet	3	8.1	Reikwijdte verplichtingen Wabb	30
2.2	Conclusies en samenvattende visie Wabb	4	8.2	Bevindingen inzake vervallen C- en D-register	31
2.3	Bedrijfseffecten	6	9.	Fiscale gevolgen	32
3.	Reacties	7	10.	Internationale context	32
3.1	Reacties op onderzoeksopzet en onderzoeksvragen	7	B.	Artikelsgewijze toelichting	34
3.2	Reacties op wetsvoorstel	8	8	Bijlage I ¹ Onderzoeksopzet voor de evaluatie van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf	
4.	Beloningsartikelen	8	8	Bijlage II ¹ Reacties op de onderzoeksopzet van onderstaande organisaties:	
4.1	Kabinetsstandpunt MDW-project Wet assurantie- bemiddelingsbedrijf	8	16	Afdeling Vestigingswetten van de Sociaal-Economische Raad (SER)	
4.2	Doel beloningsregels	9	17	Economische Controledienst (ECD)	
4.3	Overwegingen t.a.v. de consequenties van regulering	10	17	Commissie van Toezicht vakbekwaamheidsexamens Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (CvT)	
4.4	Reactie op bezwaren tegen de MDW-besluitvorming	11	19	Stichting Examens Assurantiebedrijf (SEA)	
4.5	Gevolgen afschaffen beloningsregels voor rechtspositie- regels (artikelen 12, 14 en 17)	16	19	Verzekeringskamer	
5.	Vakbekwaamheidseisen	17	20	Nederlandse Vereniging van makelaars in assurantien en Assurantieadviseurs (NVA)	
5.1	Algemeen	17	21	Nederlandse Bond van Assurantiebemiddelaars (NBvA)	
5.2	Niveau	17	21	Vereniging van Assurantiegevolmachtigden ter Beurze van Amsterdam en Rotterdam (VABAR)	
5.3	Verbreding vakbekwaamheidseisen	17	22	Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Assurantie-agenten (NVGA)	
5.4	Permanente educatie	19	23	Verbond van Verzekeraars	
5.5	Eisen van algemene ondernemersvaardigheden	20	24	Consumentenbond	
5.6	Vakbekwaamheidseisen aan medewerkers assurantie- kantoren	21	25	Vereniging van Assurantiekantoren (VAK)	
6.	Relatie assurantietussenpersonen en consument	21	26	Nederlandse Vereniging van Assurantie Tussenpersonen (NEVAT)	
6.1	Algemeen	21			
6.2	Diensten van de tussenpersoon	21			
6.3	Standaardopdrachtformulier	22			
6.4	Bemiddelen	23			
6.5	Beroepsaansprakelijkheidsverzekering	24			
6.6	Onafhankelijkheid/ongebondenheid	26			

¹ Bijlagen ter inzage gelegd bij de afdeling
Parlementaire Documentatie.

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De aanleiding voor de onderhavige wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) is tweeledig:

- a. de gevolgen voor de Wabb voortvloeiende uit het kabinetsbesluit inzake het project Wet assuratiebemiddelingsbedrijf, onderdeel van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW); en
- b. de tijdens de mondelinge behandeling van de Wabb op 6 september 1990 door de toenmalige Minister van Financiën toegezegde evaluatie van de Wabb vijf jaar na inwerkingtreding (1 april 1991) van de wet.

ad a. Het kabinetsbesluit inzake het MDW-project Wet assurantiebemiddelingsbedrijf

In MDW-kader is de Wabb onderwerp van onderzoek geweest op het gebied van de wettelijke toetredingseisen (vakbekwaamheidseisen en registerinschrijving) en het effect van de beloningsregels op de markt. In het kader van dat onderzoek zijn ook hoorzittingen gehouden. De Tweede Kamer is over de kabinetsbesluitvorming inzake het MDW-Wabb project geïnformeerd bij brief van 4 september 1996.¹

In het kort kwam deze besluitvorming op het volgende neer.

Ten aanzien van de beloningsregels is besloten deze gefaseerd te laten vervallen: het begunstigingsverbod² vervalt zo spoedig mogelijk, de bepaling dat de beloning alleen uit provisie mag bestaan³ alsmede het verbod op afmakingscourtage⁴ zullen op een termijn van 4 à 5 jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet komen te vervallen.

Ten aanzien van de toetredingseisen is besloten om de registerinschrijving met de daarbij behorende inschrijvingsvoorwaarden alsmede de eis inzake vakbekwaamheid en de doorhalingsgronden wettelijk te blijven regelen. In de evaluatie van de Wabb zou moeten worden bezien in hoeverre de vakbekwaamheidseisen (zowel op het niveau Assurantiebemiddeling B als op dat van Assurantiebemiddeling A) inhoudelijk dienen te worden aangepast.

Op beide onderdelen van het kabinetsbesluit zal gedetailleerder worden ingegaan in paragraaf 4 respectievelijk paragraaf 5. Ten aanzien van het kabinetsbesluit om het begunstigingsverbod zo spoedig mogelijk te laten vervallen zij verwezen naar het op 3 september 1997 separaat ingediende wetsvoorstel⁵ tot het doen vervallen van artikel 16 Wabb, waarmee werd beoogd dit verbod per 1 januari 1998, of zo spoedig mogelijk daarna, af te schaffen.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 28.

² Het begunstigingsverbod, geregeld in artikel 16 Wabb, verbiedt een ieder om ter zake van een verzekering een financieel dan wel een ander op geld waardeerbaar voordeel toe te kennen aan anderen dan de betrokken tussenpersoon.

³ Artikel 13 Wabb bepaalt dat de beloning van de tussenpersoon uitsluitend uit provisie mag bestaan, door de verzekeraar aan de tussenpersoon te betalen.

⁴ Het verbod op afmakingscourtage, geregeld in artikel 15 Wabb, houdt in dat de tussenpersoon de verzekeringnemer bij schadeafwikkeling geen kosten in rekening mag brengen.

⁵ Wijziging van de Wet assuratiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen, kamerstukken II 1997/98, 25 507.

ad b. Evaluatie Wabb

Door te besluiten tot het MDW-project Wabb heeft het kabinet er voor gekozen het bezien van de Wabb in twee fasen te verrichten. Twee belangrijke onderdelen van de Wabb, te weten de beloningsregels en de vakbekwaamheidseisen, zijn in MDW-verband bezien. Als tweede fase is de evaluatie vervolgens gericht op:

- de uitwerking van het MDW-Wabb kabinetsbesluit;
- het onderzoeken van de consequenties van dat kabinetsbesluit voor andere artikelen van de Wabb;
- het bezien van de artikelen van de Wabb die geen onderdeel vormden van de MDW-operatie; en
- het naar aanleiding van de uitwerking van het kabinetsbesluit en de evaluatie komen tot concrete beleids- en wetswijzigingsvoorstellen.

Tijdens de evaluatie is mede aandacht geschonken aan de internationale context en de jurisprudentie. Uit het jurisprudentieonderzoek zijn geen aspecten naar voren gekomen die aanleiding zouden geven om de Wabb op enigerlei wijze aan te passen. Op de internationale context wordt nader ingegaan in paragraaf 10.

In verband met de opheffing van het C- en het D- register als gevolg van de invoering van de Wabb, is bij de SER nagevraagd hoe deze opheffing is verlopen. Hierop wordt in paragraaf 8.2 nader ingegaan.

In het kader van de evaluatie is de bij de Wabb betrokken (markt)partijen gevraagd schriftelijk te reageren op de ten behoeve van de evaluatie opgestelde onderzoeksopzet.

Aangezien dit wetsvoorstel is gebaseerd op de bevindingen uit de evaluatie wordt in het navolgende ingegaan op opzet en bevindingen, waarna de voorgestelde aanpassingen van de Wabb worden besproken.

2. Evaluatie Wabb

2.1 Evaluatieopzet

De opzet van de evaluatie hield in, mede naar aanleiding van de reacties van de betrokken (markt)partijen, dat getoetst diende te worden:

- in hoeverre de doelstellingen van de Wabb, met inachtneming van de MDW-Wabb besluitvorming, bereikt worden en nog steeds actueel zijn. De doelstellingen zijn het handhaven van een voldoende vakbekwaamheidsniveau mede in het consumentenbelang en het op hoofdpunten regelen van de rechtspositie van assurantietussenpersonen tegenover verzekeraars;
- hoe effectief de ingezette middelen zijn ten einde het doel te bereiken; en
- hoe efficiënt de ingezette middelen zijn.

Bij de onderzoeksopzet is rekening gehouden met de aspecten die bij de parlementaire behandeling van de Wabb aan de orde zijn gekomen, alsmede met twee specifieke vraagstukken die zijn voortgevloeid uit het rapport van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringkamer, zoals reeds aangekondigd in de Evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or¹.

De evaluatieopzet en de daarbij behorende vragenlijst zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. De evaluatie is uitgevoerd door de ministeries van Financiën en van Economische Zaken. Het ministerie van Justitie en de diverse (markt)partijen zijn bij de evaluatie betrokken. De evaluatie is in oktober 1996 van start gegaan en wordt materieel met dit wetsvoorstel afgerond.

De evaluatie is conform de onderzoeksopzet geschied. Bij de evaluatie zijn de volgende (markt)partijen betrokken: de Afdeling Vestigingswetten van de Sociaal-Economische Raad (SER), de Economische Controledienst (ECD), de Commissie van Toezicht vakbekwaamheidsexamens Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (CvT), de Stichting Examens Assurantiebedrijf (SEA), de Verzekeringkamer, de Nederlandse Vereniging van makelaars in assurantiën en Assurantieadviseurs (NVA), de Nederlandse Bond van Assurantiebemiddelaars (NBvA), de Vereniging van Assurantiegevolmachtigden ter Beurze van Amsterdam en Rotterdam (VABAR), de Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Assurantie-agenten (NVGA), het Verbond van Verzekeraars en de Consumentenbond. Daarnaast hebben uit eigen beweging gereageerd: de Vereniging van Assuratiekantoren (VAK) en de Nederlandse Vereniging van Assurantie Tussenpersonen (NEVAT). De reacties van beide laatstgenoemde organisaties waren

¹ Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 15.

in lijn met de reactie van de NVA/NBvA. Op de reacties van bovengenoemde (markt)partijen (bijgevoegd) wordt nader ingegaan in paragraaf 3 en verder.

2.2 Conclusies en samenvattende visie Wabb

Onderhavig wetsvoorstel vormt het resultaat van de in het kader van de evaluatie vergaarde informatie en de naar aanleiding daarvan verrichte analyse van de Wabb, rekening houdend met de MDW-Wabb besluitvorming.

De markt van de assurantiebemiddeling kan niet los worden gezien van de verzekeringsmarkt op zichzelf. Naast bevordering van de marktwerking in deze sector, waarbij helderheid en keuzevrijheid voor zowel de zakelijke als de particuliere consument ten aanzien van aanbieders, hun producten, prijzen en reputatie een belangrijk aspect is, is in de visie van de overheid evenzeer van belang dat er breed vertrouwen bestaat in de stabiliteit van het financiële systeem.

Gegeven de complexiteit van het product en de omgekeerde productiecycclus (eerst premie betalen en – veel – later eventueel schadevergoeding of een uitkering ontvangen), die voor de consument een breed gevoelde adviesbehoefte met zich brengen, ligt er voor de overheid een taak inzake de assurantiebemiddelingsmarkt. Het intermediair heeft de mogelijkheid in te spelen op de vanuit de consument gevoelde behoefte aan deskundigheid.

In de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken¹ die op 21 oktober 1996 aan de Tweede Kamer is gezonden, wordt gewezen op het feit dat de consument op het gebied van financiële diensten, waaronder verzekeringen, kan kiezen uit een steeds groeiend aanbod. Hij kan daarbij gebaat zijn bij een individueel, op zijn persoonlijke situatie toegesneden advies. De rol van adviseurs wordt daardoor van toenemend belang.

De publieke taak, die reeds bij de totstandkoming van de Wet assurantiebemiddeling uit 1952 (WAb) de achtergrond vormde voor overheidsingrijpen, geldt nog steeds. Wel kan worden opgemerkt dat het intermediair inmiddels is uitgegroeid tot een professionele bedrijfstak. De totstandkoming van de Wabb heeft, mede door de verhoging van de vakbekwaamheidsvereisten, die professionaliteit een verdere impuls gegeven.

Voorts kan worden geconstateerd dat de particuliere consument steeds mondiger wordt en steeds meer de behoefte ervaart om zelfstandig tot beslissingen te komen, dan wel om slechts deeldiensten te willen afnemen.

De doelstellingen van de Wabb hadden, mede met het oog op consumentenbescherming, betrekking op het handhaven van een voldoende vakbekwaamheidsniveau, het bevorderen van eerlijke concurrentie tussen tussenpersonen en het op hoofdlijnen regelen van de rechtspositie van de tussenpersoon ten opzichte van de verzekeraar.

Uit de evaluatie en het hieraan voorafgegane MDW-project blijkt dat de opvatting dat de Wabb zich ook in het huidige tijdsbestek en voor de toekomst moet richten op al die doelstellingen, niet door alle betrokkenen wordt gedeeld. Zowel door het kabinet als door consumentenorganisaties wordt niet alleen de doelstelling ten aanzien van de beloning van tussenpersonen niet langer onderschreven, doch wordt ook een aantal neveneffecten van de bestaande regulering voor de toekomst als te bezwaarlijk bevonden.

¹ Kamerstukken II 1996/97, 23 162, nr. 7.

De vrije marktwerking ten aanzien van de beloning van de tussenpersoon wordt belemmerd enerzijds doordat de prijsconcurrentie tussen tussenpersonen vrijwel niet bestaat en anderzijds doordat zakelijke noch particuliere consumenten mogelijkheden hebben om zelf de soort diensten van een tussenpersoon en de hiervoor verschuldigde prijs te bepalen.

Uitgangspunt voor de analyse voor het al dan niet voortbestaan van deze regels was dat er zwaarwegende argumenten moeten zijn die het vanuit het algemeen belang noodzakelijk maken om de bijzondere wettelijke regeling ten aanzien van de assurantiebemiddeling op dit punt te handhaven. Daarvan is onvoldoende gebleken.

Naar de mening van het kabinet hebben concurrentiebeperkende regels slechts reden van bestaan indien overtuigend kan worden aangetoond dat deze in het algemeen belang zijn. Daarbij streeft het kabinet tegelijk naar vermindering van de administratieve lasten en verbetering van de wetgevingskwaliteit.

Gekeken is dan ook met name naar de huidige concurrentiemogelijkheden en de mogelijkheid tot verbetering daarvan binnen de assurantiebemiddelingsmarkt in relatie tot het consumentenbeschermingsaspect. Deze concurrentiemogelijkheden zijn ook gezien vanuit de optiek dat geen enkele andere bedrijfstak een vergelijkbaar pakket wettelijke beloningsregels kent en dat, voor zover bekend, in EU-verband Duitsland en Oostenrijk de enige landen zijn die enigszins vergelijkbare wettelijke beloningsregels voor assurantietussenpersonen kennen.

Tegen deze achtergrond achten ondergetekenden het voor de toekomst niet langer wenselijk de rechtspositie van tussenpersonen voor wat betreft de beloning wettelijk te regelen. Het vrijlaten van de beloningswijze kan leiden tot een variëteit aan beloningsvormen. Tevens zal het mogelijk worden om onderdelen van de dienstverlening van de tussenpersonen af te nemen tegen een daaraan gerelateerde beloning.

Ten aanzien van de doelstelling van de Wabb voor wat betreft een voldoende vakbekwaamheidsniveau zijn ondergetekenden van mening dat deze nog steeds actueel is. Het blijft noodzakelijk de eisen inzake vakbekwaamheid te handhaven, alsmede de registerinschrijving van tussenpersonen en gevolmachtigde agenten met de daarbij behorende inschrijvingsvoorwaarden en doorhalingsgronden. Op een enkel onderdeel is verdieping van vakbekwaamheid op Assurantiebemiddeling B-niveau gewenst. In paragraaf 5 wordt hier nader op ingegaan.

Over de doelstelling van de Wabb voor wat betreft het op hoofdpunten regelen van de rechtspositie van assurantietussenpersonen tegenover verzekeraars is gebleken dat deze, afgezien van de beloningsregels, geen aanpassing behoeft. Het portefeuillerecht en het recht op premie-incasso behouden nog steeds hun waarde vanuit overwegingen van consumentenbescherming. Deze regels stellen de tussenpersoon in staat om desgewenst een ongebonden opstelling jegens verzekeraars in te kunnen nemen.

Het bovenstaande beleidsvoornemen met betrekking tot de beloningsregels betreft een koerswijziging met een belangrijk effect voor assurantietussenpersonen en intermediairverzekeraars die voor betrokkenen tot strategische veranderingen kan nopen. Zij worden al geconfronteerd met de beslissing om voor de Voorlopige Verbintenis inzake de beloning van tussenpersonen in het schadeverzekeringsbedrijf geen ontheffing te verlenen van het Besluit Horizontale Prijsbinding (hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4.4, onder G, van deze Memorie). Teneinde

betrokkenen in de gelegenheid te stellen op zorgvuldige wijze in te spelen op deze wijzigingen bestaat het voornemen de beloningsregels niet ineens maar gefaseerd te laten vervallen.

Het is voorts van belang dat de tussenpersonen, al dan niet via hun representatieve organisaties en, waar opportuun, in overleg met verzekeraars en consumentenorganisaties, de transparantie voor de consument verder ter hand nemen. Het gaat dan met name om de kwaliteit en toegevoegde waarde van de tussenpersoon, waaronder begrepen diens deskundigheid en mate van ongebondenheid. Ook elementen als beroepsaansprakelijkheid en de mogelijkheden voor de consument klachten te laten behandelen spelen hierbij een rol. Ondergetekenden achten het in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van marktpartijen zelf om deze ontwikkelingen ter hand te nemen. Zij zien dan ook vooralsnog geen reden voor overheidsregulering op dit terrein.

Gebleken is dat de uitvoering en de handhaving van de wet goed te realiseren zijn. Ondergetekenden achten het wel wenselijk dat periodiek wordt nagegaan of tussenpersonen nog beschikken over een SER-inschrijving. De wet wordt op dit punt verduidelijkt.

Ten aanzien van de reikwijdte van de bemiddeling in verzekeringen is geconstateerd dat er, gelet op het niet wezenlijk verschillen van de bemiddeling in kortlopende en doorlopende reisverzekeringen, aanleiding is de bestaande vrijstelling voor de bemiddeling in kortlopende reisverzekeringen uit te breiden tot bemiddeling in doorlopende reisverzekeringen. Voorts is redactionele aanpassing van het Besluit terzake noodzakelijk.

De voorgestelde wijzigingen van de beloningsartikelen hebben geen gevolgen voor de inkomstenbelasting en de omzetbelasting. Indien en voorzover een tussenpersoon zijn beloning ontvangt van de consument wordt hij belastingplichtig voor de assurantiebelasting, uiteraard voorzover het verzekeringen betreft waarover assurantiebelasting wordt geheven.

2.3 Bedrijfseffecten

Op dit moment zijn er in Nederland circa 600 verzekeraars en circa 10 500 assurantiekantoren werkzaam. Daarnaast zijn er circa 12 000 assurantie-tussenpersonen actief voor wie assurantiebemiddeling een nevenactiviteit is, zoals banken, reisbureaus en rijwielhandelaren. Wat precies de gevolgen van bovenstaande aanpassingen van de Wabb zullen zijn voor de op dit moment actieve assurantietussenpersonen is niet exact en met zekerheid te zeggen. Geconstateerd kan worden dat er reeds sprake is van een trend waarbij grotere kantoren ontstaan en een concentratie van tussenpersonen plaatsvindt. De voorgestelde aanpassingen zouden dit proces kunnen versnellen. Het lijkt aannemelijk dat met name de kleinere assurantiebemiddelaars zich zullen bezinnen op de vraag wat de voorgestelde veranderingen voor hun zelfstandig voortbestaan zouden kunnen betekenen. Overigens kan evenzeer een ontwikkeling optreden waarbij ook de kleine bemiddelaar profiteert van de tendens naar klantgerichte differentiatie. Een aantal tussenpersonen zal wellicht eerder geneigd zijn te kiezen voor verkoop van hun portefeuille dan wel voor fusie met één of meer andere tussenpersonen. De voorstellen betekenen minder zekerheid over toekomstige inkomsten, als gevolg van de afschaffing van het wettelijk recht op provisie als enige bron van inkomsten.

De klant zal in sterkere mate de verhoudingen in de markt gaan bepalen. Daarbij lijken die kleinere kantoren wellicht geringere mogelijkheden te hebben voor een flexibele overgang naar meerdere beloningsvormen en

eventueel gedifferentieerde dienstverlening met een daaraan gerelateerde beloning.

Dat tussenpersonen zich strategisch zullen moeten (her)bezinnen is een effect inherent aan een vergroting van de marktwerking. In de toekomst zal de tussenpersoon als gevolg van het vervallen van de beloningsregels zijn toegevoegde waarde explicieter dienen aan te tonen aan de consument. Het betreft hier zowel de zakelijke als de particuliere consument. Deze kan immers voortaan zelf bepalen welke onderdelen van dienstverlening van de tussenpersoon tegen daaraan gerelateerde prijzen hij wil afnemen. De toegevoegde waarde die de tussenpersoon kan leveren en de mate waarin hij deze ook aan de consument kan tonen zullen steeds nadrukkelijker een rol spelen. Hierdoor wordt de transparantie voor de consument over de vraag wat hij van de tussenpersoon kan verwachten vergroot en wordt de consument tevens de mogelijkheid geboden om inzake de prijs van de diensten van de tussenpersoon tot afwegingen te komen.

Het afschaffen van de beloningsregels behoeft niet te leiden tot een vermindering van de waarde van de portefeuille. De waarde van de portefeuille is immers afhankelijk van een groot aantal factoren. Een van die factoren betreft de te verwachten inkomsten. De professionele tussenpersoon zal na afschaffing van de beloningsregels minimaal dezelfde inkomsten kunnen genereren. De waarde van de portefeuille van de tussenpersoon die een goede prijs/kwaliteitverhouding kan bieden aan de consument kan in de toekomst stijgen.

Voor de intermediairverzekeraars zal een eventuele afname van het aantal (kleinere) assuratiekantoren voor wat betreft hun totale afzet niet tot problemen hoeven te leiden. Wel zullen zij zich moeten bezinnen op de consequenties voor hen van het vervallen van de beloningsregels. Zo zullen er tussenpersonen zijn die, al dan niet gedifferentieerd naar soorten verzekeringen, niet langer op provisiebasis blijven werken. Bekeken moet dan worden of, en zo ja hoe, de relatie tussen de verzekeraar en die tussenpersonen kan worden gecontinueerd. Daarbij kan onder andere de vraag aan de orde komen of de tussenpersoon voor de verzekeraar diensten blijft verrichten en zo ja welke (bijvoorbeeld administratie, premie-incasso en schade-afhandeling), en hoe de tussenpersoon daar voor wordt beloond. Het kan wellicht voor verzekeraars in bepaalde gevallen leiden tot de keuze om (meer) met loondienstagenten te gaan werken dan wel zelf een meer directe relatie met de consument te onderhouden. Het is evident dat het hier om ingrijpende strategische beslissingen kan gaan. Om verzekeraars en tussenpersonen de gelegenheid te bieden zich op deze nieuwe situatie in te stellen, is het in werking treden van de bepalingen van dit wetsvoorstel die betrekking hebben op de beloningsregels voorzien op een later tijdstip. Die inwerkingtreding zal geschieden op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de marktwerking en concurrentie in het tussenpersonenkanaal en de effecten van het afschaffen van artikel 16.

3. Reacties

3.1 Reacties op onderzoeksopzet en onderzoeksvragen

Uit de reacties van de aangeschreven organisaties viel op te maken dat in het algemeen veel waardering bestaat voor de Wabb in haar huidige vorm. Er bleek wel behoefte te zijn aan aanpassing van de wet, maar niet op hoofdlijnen. Zo werd bijvoorbeeld de wens geuit om de bevoegdheden

van de SER uit te breiden met de mogelijkheid om in een vroeger stadium lichtere sancties te kunnen opleggen.

De reacties op het kabinetsvoornemen naar aanleiding van de MDW-rapportage waren duidelijk genuanceerder. Enerzijds werd (door de Consumentenbond) het afschaffen van de beloningsregels toegejuicht, anderzijds werd opgemerkt dat de gevolgen van de afschaffing onvolgende bekend zijn, of werd zelfs (vooral van de zijde van de brancheorganisaties) de vrees geuit dat de uitvoering van de kabinetsplannen de belangen van bedrijfstak en consument zullen schaden.

Bijna zonder uitzondering gingen de aangeschreven organisaties in op het belang van een professioneel en vakbekwaam intermediair, en hielden zij een pleidooi voor aanscherping van de vakbekwaamheidseisen. Daarbij werd ook het verlangen kenbaar gemaakt om de vakbekwaamheidseisen uit te breiden met kennis op het gebied van algemene financiële dienstverlening en om een vorm van permanente na- of bijscholing wettelijk te regelen. Ook werd voorgesteld eisen op het gebied van algemene ondernemersvaardigheden op te nemen in de exameneisen voor het A- en B-diploma, en om niet alleen aan de feitelijk leider, maar aan alle medewerkers van een assurantiebemiddelingskantoor opleidingseisen te stellen. Naast deze onderwerpen werden nog het standaardopdrachtformulier, beroepsaansprakelijkheidsverzekering, definitie van «bemiddelen» en het klachtenrecht van de consument aan de orde gesteld.

In de reacties was een onderscheid waarneembaar tussen de brancheorganisaties, die alle gestelde vragen beantwoordden, en organisaties die betrokken zijn bij specifieke onderdelen van de Wabb, zoals bijvoorbeeld de SEA en de CvT. Zij gingen voornamelijk in op de vragen inzake vakbekwaamheid. Hieronder wordt op bovenstaande vraagstukken en aanverwante onderwerpen dieper ingegaan.

3.2 Reacties op wetsvoorstel

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in september 1997 in conceptvorm voorgelegd aan het Verbond van Verzekeraars, de NVA, de NBvA en de Consumentenbond, als voornaamste belanghebbenden. Aan hen is gevraagd een schriftelijke reactie te geven op het concept. Deze reacties hebben geen nieuwe feiten of inzichten opgeleverd.

4. Beloningsartikelen

4.1 Kabinetsstandpunt MDW-project Wet assurantiebemiddelingsbedrijf

Het kabinet heeft in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit een ambtelijke werkgroep laten bezien wat de marktwerkingsaspecten van deze wet zijn. Deze werkgroep heeft de argumenten vóór en tegen wettelijke toetredingseisen (registratie gekoppeld aan vakbekwaamheid) en overige gedragsregels (de beloningsregels) in kaart gebracht. Op basis van de analyse van de MDW-werkgroep, de informatie van betrokkenen en de situatie in het buitenland, is het kabinet tot de conclusie gekomen dat er onvoldoende zwaarwegende argumenten zijn om de wettelijke uitzonderingspositie ten aanzien van de regulering van de beloning van assurantietussenpersonen te laten voortbestaan.

Over de door het kabinet voorgenomen wijziging van de Wabb naar aanleiding van het MDW-project is de Tweede Kamer bij brief van 4 september 1996¹ geïnformeerd.

¹ Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 28.

Kortweg komt het kabinetsvoornemen er op neer dat:

- artikel 13, de wijze van en het recht op beloning («de basisbeloningsregel») en artikel 15, het verbod op afmakingscourtage, per 1 januari 2002 komen te vervallen;
- artikel 16, het begunstigingsverbod, ook wel aangeduid als het verbod op retourprovisie, op zo kort mogelijke termijn komt te vervallen; en
- gezien moet worden wat de consequenties zijn van het vervallen van deze artikelen voor de overige artikelen van de wet.

In het onderstaande worden de overwegingen van het kabinet om de wettelijke regeling voor de beloning van de assurantietussenpersoon te doen vervallen beschreven. Hiertoe wordt ingegaan op het oorspronkelijke doel van de beloningsregels, de inhoudelijke overwegingen voor het afschaffen ervan en de bezwaren die tegen het kabinetsvoornemen zijn geuit. Tenslotte wordt ingegaan op de consequenties voor de andere rechtspositieregels.

4.2 Doel beloningsregels

De beloningsregels hadden tot doel de consument te beschermen tegen onevenredig hoge afmakingscourtages en tegen de verlokking door middel van retourprovisie om onnodige verzekeringen of verzekeringen die niet zijn afgestemd op de behoeften van de consument af te sluiten. Daarnaast dienden de regels de eerlijke concurrentie onder tussenpersonen te bevorderen.

Bij de herziening van de Wet Assurantiebemiddeling (WAb), leidend tot de huidige Wabb, is geconstateerd dat de WAb (ook) op dit punt haar doel had bereikt: de verzekeringsbedrijfstaking, inclusief de beroepsgroep van assurantiebemiddelaars, had zich zeer sterk en professioneel ontwikkeld en de misstanden op het gebied van de beloning van tussenpersonen, die mede hadden geleid tot de totstandkoming van de WAb, waren verdwenen. Hierbij heeft mede een rol gespeeld dat de consument sindsdien mondiger is geworden en over meer informatiebronnen beschikt dan vroeger.

In 1991 werd besloten de beloningsregels voorlopig te handhaven. Een van de redenen was het feit dat de beloningsregels de misstanden op dat gebied hadden doen verdwijnen. Voorts speelde een rol dat de wijziging van de WAb vooral werd ingegeven vanuit dereguleringsoogpunt. Tenslotte waren op dat moment zowel op nationaal als op Europees niveau diverse ontwikkelingen gaande (zoals de eventuele onverbindendverklaring van horizontale prijsregelingen waaronder de provisiemaximeringsovereenkomst).

Bij zowel het MDW-project als de huidige evaluatie wordt de regulering van het assurantiebemiddelingsbedrijf gezien tegen de achtergrond van de huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Meer specifiek is in het MDW-project gezien wat de gevolgen van wettelijke regeling van de (wijze van) beloning van tussenpersonen voor de concurrentieverhoudingen zijn. De argumenten vóór en tegen deze regulering zijn in kaart gebracht. De centrale vraag bij de regulering van de beloning is of het oorspronkelijke doel nog via de wettelijke weg van de Wabb behoeft te worden nagestreefd. Zoals aangegeven is de huidige verzekeringsmarkt een sterke en professionele markt. Daar komt bij dat de particuliere consument steeds mondiger is geworden en dat hij kan beschikken over een groot aanbod aan informatiebronnen. Deze consument is steeds meer een volwaardige marktpartij geworden die bewust eigen keuzen kan maken. Ook consumentenorganisaties zijn sterker en professioneler geworden. Specifieke regelgeving, naast de

wettelijke bescherming in het Burgerlijk Wetboek, ter bescherming van de consument op bepaalde markten is dan ook steeds minder nodig. Uit het vorenstaande blijkt dat het oorspronkelijk doel van de beloningsregels niet meer via de wettelijke weg van de Wabb hoeft te worden nagestreefd. Het is daarom relevant te bezien of er andere overwegingen zijn die het vasthouden aan een dergelijke vorm van overheidsingrijpen zouden rechtvaardigen.

4.3 Overwegingen ten aanzien van de consequenties van regulering

De assurantietussenpersoon verricht zowel voor de consument als voor de verzekeraar diensten en vervult dan ook een dubbele rol. Zowel verzekeraar als consument hebben wensen en verwachtingen ten aanzien van het optreden van de assurantietussenpersoon.

Bij een wettelijke regulering van de wijze van beloning in de vorm van provisie treden er voor de zakelijke en de particuliere consument belangrijke neveneffecten op. De consument heeft geen instrument om de gewenste dienstverlening waarvoor hij bereid is te betalen, in overeenstemming te brengen met zijn individuele preferentie. Zowel samenstelling van het dienstverleningspakket van de assurantietussenpersoon als de prijs daarvoor zijn voor hem een gegeven. Dit moet worden bezien in een marktsituatie waarbij de consument ten aanzien van het verzekeringsproduct door de overheid steeds meer keuzes worden gelaten. Op de verzekeringsmarkt wordt hij in staat geacht om zelfstandig keuzes te maken ten aanzien van aspecten als advisering, schadeafwikkeling en beheer van de verzekeringen. De overheid schrijft daarom terecht niet voor dat de consument slechts verzekeringen mag afsluiten via het intermediair. De opkomst van diverse andere distributiekkanalen heeft ook aangetoond dat de consument nadrukkelijk behoefte heeft aan keuzevrijheid op dit terrein.

Bovendien heeft de Consumentenbond aangegeven dat consumenten niet langer per definitie het gehele dienstverleningspakket (adviesing, afsluiting, beheer en schadeafhandeling) van een tussenpersoon willen afnemen, maar behoefte hebben aan de mogelijkheid om te kiezen voor bepaalde onderdelen van het dienstenpakket. Consumenten zouden dan in overleg met de tussenpersoon de wijze en de hoogte van de beloning overeen kunnen komen. Binnen het huidige wettelijke beloningssysteem is dat niet mogelijk.

Bij het oordeel over nut en noodzaak van beloningsregels voor de assurantiebemiddeling is ook gekeken naar de situatie in het buitenland en naar hetgeen elders in de economie gebruikelijk is. Daarbij valt op dat wettelijke regulering van de vorm van de beloning zowel nationaal als internationaal betrekkelijk uniek is. Nationaal, in andere marktsectoren, gelden geen vergelijkbare wettelijke beloningsregels. Sterker nog, het nationale mededingingsbeleid is er juist op gericht om verticale prijsbinding tegen te gaan. De Mededingingswet biedt hiervoor een aangescherpt en gemoderniseerd instrumentarium. Behalve in Oostenrijk en Duitsland is er, voor zover bekend, in geen andere EU-lidstaat ten aanzien van de beloning van assurantietussenpersonen vergelijkbare regelgeving. Ook in België, waar recent uitgebreide nieuwe wetgeving met betrekking tot de assurantiebemiddeling in werking is getreden, bestaan geen wettelijke beloningsvoorschriften. De Aanbeveling van de Europese Commissie inzake verzekeringstussenpersonen uit 1991 heeft evenmin betrekking op de beloning van tussenpersonen.

Hoewel kan worden onderkend dat de huidige wettelijke regulering van de beloning van de assurantietussenpersoon in de praktijk voor intermediair-

verzekeraars en bepaalde consumenten positieve aspecten met zich kan brengen – gedacht kan worden aan eindprijstransparantie en eenvoud –, achten de ondergetekenden het niet de taak van de overheid om die groepen op de markt via overheidsingrijpen te binden en daarmee andere vormen van beloning en dienstenaanbod te belemmeren en klantgerichte differentiatie af te remmen.

Nadrukkelijk zij hierbij opgemerkt dat geenszins wordt beoogd de beloning in de vorm van provisie onmogelijk te maken of te verbieden. Het staat individuele marktpartijen vrij, uiteraard binnen de grenzen van de mededingingswetgeving, om tussen verzekeraar en tussenpersoon een provisiebeloning overeen te komen. Beloning op basis van provisie zal zich dan wel volgens de regels van de marktwerking op eigen merites en eigen toegevoegde waarde moeten bewijzen tegenover andere beloningsvormen.

Het is uiteindelijk de zakelijke alsook de particuliere consument die de afweging zal maken ten aanzien van de voor- en nadelen van de beloningsvormen van de assurantietussenpersonen, en niet langer de overheid. Het kabinet is van mening dat dit marktconforme systeem zeker voordelen biedt: het is voor assurantietussenpersonen mogelijk om maatwerk te leveren, toegesneden op de wensen van de klant, waarbij het bovendien mogelijk wordt dat de consument meer beïnvloedingsmogelijkheden op de prijs/kwaliteitverhouding van de dienstverlening door de tussenpersoon krijgt.

Er kan dus een variëteit in dienstverlening (spakketten) en beloningsvormen gaan ontstaan. De consument zal in de toekomst een keuze kunnen maken tussen tussenpersonen mede gebaseerd op de wijze van beloning.

4.4 Reactie op bezwaren tegen de MDW-besluitvorming

Zowel uit de MDW-Wabb-hoorzittingen als naar aanleiding van de MDW-Wabb besluitvorming is gebleken dat de voorgenomen, ingrijpende wijziging van de beloningsstructuur naast instemming van de Consumentenbond binnen de verzekeringsbedrijfstak op bezwaren stuit. Deze zijn ook door betrokkenen onderstreept in het kader van de evaluatie van de Wabb.

In het onderstaande worden de argumenten gezien die door voorstanders van het continueren van de bestaande wettelijke beloningsregels naar voren zijn gebracht. Hierbij dient te worden benadrukt dat deze argumenten zijn meegewogen in de uiteindelijke afweging.

- A) De mogelijkheid dat als gevolg van het vervallen van artikel 13 het «no cure, no pay»-systeem zou verdwijnen: in het huidige systeem betaalt de consument niets voor verleend advies als er geen verzekering wordt afgesloten en ook niet voor de zogenaamde second opinion.

Het provisie-systeem werkt inderdaad laagdrempelig ten aanzien van het vragen van advies en de mogelijkheden van een second opinion. Behoud van het door de branche gewenste «no cure, no pay»-systeem staat of valt echter niet met de wettelijke beloningsregels. In andere sectoren waar dergelijke regels niet bestaan, komt het ook wel voor (bijvoorbeeld bemiddeling in hypotheek en reizen). Tevens dient bedacht te worden, dat in het huidige systeem de kosten voor verleend advies dat niet heeft geleid tot het afsluiten van een verzekering, grosso modo verdisconteerd zitten in de provisie die de tussenpersoon ontvangt voor de wel afgesloten verzekeringen. Consumenten zijn derhalve nu impliciet verplicht hieraan mee te betalen. De consument is dus niet in de gelegenheid om in maatwerk die combinatie van afzonderlijke diensten

van de tussenpersoon af te nemen die overeenkomt met zijn individuele preferentie. Indien en voor zover in de toekomst voor elk advies apart kosten in rekening gebracht zouden gaan worden, kunnen de kosten voor het afsluiten van verzekeringen dalen.

- B) In de toekomstige situatie zou objectieve en marktdekkende eindprijsvergelijking van verzekeringen van verschillende verzekeraars niet langer mogelijk zijn.

Het is juist dat de transparantie voor de consument ten aanzien van de huidige eindprijzen kan veranderen. Overigens zal als gevolg van het wetsvoorstel waarmee het begunstigingsverbod (artikel 16) wordt afgeschaft, al meer differentiatie kunnen ontstaan in eindprijzen die tussenpersonen in rekening brengen. Doordat de wijze van beloning als zodanig nu ook wordt vrijgegeven zal de belonings(vorm) van tussenpersonen meer verschillen. Daarmee zal ook de eindprijsvergelijking als zodanig meer initiatief van de consument vergen. Hiertegenover staat dat de consument zowel ten aanzien van het primaire verzekeringsproduct als van de aanvullende dienstverlening door de assurantietussenpersoon inzicht kan krijgen in de afzonderlijke prijs. Er ontstaan, ten voordele voor de consument, meer producten en dus ook meer prijzen.

De consument die de dienstverlening door de assurantietussenpersoon niet ervaart als integraal onderdeel van het product krijgt meer mogelijkheden tot prijsvergelijking. Het inzicht in de prijs van het primaire product van de intermediairverzekeraar, bijvoorbeeld ook vergeleken met direct-writers, kan hierdoor juist toenemen. De consument zal er dan uiteraard rekening mee moeten houden dat bij een intermediairverzekering de verzekeraar bepaalde activiteiten door het intermediair laat verrichten. Ook als de consument slechts een beperkt deel van de diensten van de tussenpersoon wil afnemen, bijvoorbeeld alleen directe afsluitbemiddeling, zal hij dat in de uiteindelijke prijsafweging moeten betrekken.

Voorts kan worden opgemerkt dat juist bij een product als verzekeringen, dat een ruim en gevarieerd aanbod kent, inzicht in meer factoren dan de prijs relevant is voor de beslissing van de consument. Gedacht kan worden aan dekking, uitsluitingen, service, betrouwbaarheid van verzekeraar en tussenpersoon, looptijd en de wijze waarop het product aansluit op de persoonlijke situatie.

Tenslotte garandeert, zoals ook reeds in de memorie van toelichting bij het eerder genoemde wetsvoorstel tot afschaffing van het begunstigingsverbod is aangegeven, het huidige wettelijke systeem geenszins dat er nu zo'n eindprijsvergelijking mogelijk is. Slechts de wijze van beloning is vastgelegd. De praktijk dat door verzekeraars weinig onderscheid wordt gemaakt in de hoogte van de provisie tussen assurantietussenpersonen, waardoor de eindprijzen van een intermediairverzekeraar bij zijn assurantietussenpersonen vrijwel uniform zijn, vloeit niet voort uit de huidige regelgeving. Wel kan worden erkend dat deze praktijk, waarbij de verzekeraars een belangrijke bepalende factor zijn, door het wettelijk stelsel mogelijk gemaakt werd.

- C) De consument kan in de toekomst geconfronteerd worden met aparte rekeningen, bijvoorbeeld in geval van schadeafhandeling door de tussenpersoon.

Dit is een beoogd effect. De bedoeling is dat de consument in de toekomst zelf kan kiezen en/of onderhandelen over de omvang van de dienstverlening en de vorm en hoogte van de daarvoor te betalen beloning. Ook

kan hij blijven kiezen voor een tussenpersoon die volgens het thans bestaande systeem bemiddelt: het integrale dienstverleningspakket tegen een bruto-premie waarin begrepen de provisie door de verzekeraar aan de tussenpersoon te betalen.

- D) Doordat er andere vormen van beloning worden toegestaan zou er gevaar kunnen bestaan voor toenemende risicoselectie door assurantietussenpersonen hetgeen gepaard zou kunnen gaan met onverzekerbaarheid van zwaardere risico's.

Er zij op gewezen dat ook in het huidige stelsel de tussenpersoon op korte termijn belang heeft bij risicoselectie. Zijn beloning staat los van de feitelijke werkzaamheden die hij in individuele gevallen verricht, en hij kan door te selecteren op klanten die voor hem relatief weinig kosten met zich brengen een hoge winstmarge op zijn portefeuille behalen. Voorts kan worden opgemerkt dat inherent is aan het verzekeringsproduct dat er onderscheid gemaakt kan worden naar factoren die voor de risico-inschatting van belang zijn. Het impliciet wettelijk verevenen van verschillen in risico's via de distributie is niet wenselijk. Dit is in het economische verkeer ook niet gebruikelijk. Het is zelfs denkbaar dat juist voor individueel maatwerk in die gevallen waar nu geen afzonderlijke kosten kunnen worden doorberekend, meer ruimte zal komen, hetgeen de verzekerbaarheid zelfs zou kunnen doen toenemen.

Overigens kan de vrees voor risicoselectie door assurantietussenpersonen worden getemperd door de kanttekening dat juist vanuit de branche benadrukt wordt dat de assurantietussenpersoon zich richt op een langdurige relatie met consumenten, waarbij vertrouwen en reputatie van groot belang zijn.

- E) Verwacht wordt dat het aantal tussenpersonen zal afnemen. Daaraan wordt gekoppeld de verwachting dat de directe toegankelijkheid tot advies en ondersteuning voor consumenten alsmede de markttoegang voor nieuwe aanbieders drastisch wordt beperkt.

Het is mogelijk dat voor een aantal tussenpersonen de toegenomen keuzevrijheid en toenemende eisen van de zijde van de consument zullen leiden tot een heroriëntatie. De klantgerichte differentiatie biedt hierbij ook mogelijkheden. Een aantal tussenpersonen zal wellicht kiezen voor het overdragen van zijn portefeuille of voor samenwerking/samengaan met andere tussenpersonen. Naar de verwachting van ondergetekenden zal dit echter niet hoeven te leiden tot een vermindering van de toegankelijkheid tot advies en ondersteuning voor consumenten. Indien het aantal tussenpersonen zal afnemen behoeft dit op zichzelf niet te betekenen dat de markttoegankelijkheid voor nieuwe aanbieders wordt bemoeilijkt. Bovendien is de concentratie van assurantietussenpersonen een trend die zich ook thans reeds voordoet. Voor de consument zijn deskundigheid en toegevoegde waarde immers steeds belangrijker factoren om de assurantietussenpersoon op te beoordelen. Handhaven van de beloningsregels met als enig doel de bescherming van een bepaalde groep assurantietussenpersonen is niet wenselijk.

- F) Er zou provisieconcurrentie kunnen ontstaan die zou kunnen leiden tot een opwaartse druk op de provisies, hetgeen tot ernstige solvabiliteitsrisico's voor verzekeraars zou kunnen leiden.

Het effect van een opwaartse druk op provisies wordt door ondergetekenden niet uitgesloten. Benadrukt moet echter worden dat we hier spreken over een professionele bedrijfstak. Voorts is gekozen voor geleidelijke invoering en kan worden gewezen op de actualisering van het

toezicht op verzekeraars. Deze factoren mitigeren de vrees voor onverantwoorde situaties.

Intermediairverzekeraars hebben tussenpersonen nodig, maar andersom uiteraard ook. Het is in beider belang om zichzelf en elkaar niet door middel van onverantwoord hoge provisies uit de markt te prijzen. Wel zal er meer differentiatie in provisiehoogte kunnen gaan ontstaan en kan dit leiden tot strategische heroriëntatie van een aantal verzekeraars. Maar over de hele linie wordt niet verwacht dat de provisieconcurrentie op zichzelf zal leiden tot desastreuze gevolgen voor consumenten ten gevolge van een doorwerking op de solvabiliteit van verzekeraars. In andere landen, waar geen wettelijke beloningsregels bestaan, moeten verzekeraars evenzeer, ook waar het de distributie betreft, in een concurrerende omgeving opereren.

G) Nadruk op provisieconcurrentie leidt tot andere financiële verhoudingen met verzekeraars waardoor aantasting van het onafhankelijk profiel van de beroepsgroep van tussenpersonen zal plaatsvinden.

Na wetwijziging zal provisie één van de mogelijke beloningsvormen van tussenpersonen blijven. Concurrentie op de provisiehoogte wordt door ondergetekenden als wenselijk gezien. De hoogte van de provisie zal in onderhandeling kunnen worden bepaald, waarbij verzekeraars, consumenten en tussenpersonen betrokken zijn. Daarbij zullen zaken als kwaliteit van de dienstverlening van de tussenpersoon jegens zowel de consument als de verzekeraar (zoals administratie en premie-incasso), efficiëntie, rekening-courant verhoudingen, automatisering en wellicht productieomvang een rol spelen. Ook op dit moment zijn dit echter aspecten die een rol spelen in de verhouding tussenpersoon-verzekeraar. Tussenpersonen kunnen zich thans reeds laten leiden door de hoogte van de provisie; het betreft immers veelal een percentage van de premie en daarvoor geldt: hoe hoger de premie, des te hoger de provisie.

Bovendien is het feit dat op de hoogte van de provisie thans niet wordt geconcurrereerd, niet zozeer het gevolg van het huidige wettelijke beloningssysteem maar van de privaatrechtelijke provisiemaximeringsovereenkomst (CUPO). Voor deze overeenkomst, de Voorlopige Verbintenis inzake de beloning van tussenpersonen in het schadeverzekeringsbedrijf, is ontheffing gevraagd van het Besluit horizontale prijsbinding. Deze ontheffing is door ondergetekenden niet verleend. De bedrijfstak heeft bezwaar aangetekend tegen deze beslissing. Bij voorlopige voorziening heeft de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in april 1997 bepaald dat de Voorlopige Verbintenis nageleefd kan worden tot het moment waarop in de beroepsprocedure is komen vast te staan dat geen ontheffing van het Besluit horizontale prijsbinding kan worden verleend. Het bezwaar is door ondergetekenden afgewezen, de bedrijfstak heeft beroep ingesteld bij het CBb. Het CBb heeft het ingestelde beroep op 9 december 1998 niet-ontvankelijk verklaard. Het CBb heeft voorts bepaald dat de ontheffing op grond van de door de president van het CBb getroffen voorlopige voorziening per 1 januari 1998 is geëindigd omdat de CUPO en de bedrijfstak hebben nagelaten om vóór 1 april 1998 een ontheffing van artikel 6 Mededingingswet aan te vragen. De CUPO heeft op 28 januari 1999 een verzoek om ontheffing van artikel 6 Mededingingswet ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Overigens kent het levensverzekeringsbedrijf onder het huidige beloningssysteem reeds een beloning in de vorm van bonusprovisie (dat wil zeggen een hogere provisie dan normaal, betaald ter zake van het afsluiten of verlengen van verzekeringen dan wel ter zake van het incasseren van

premie) en wordt de hoogte van de provisie mede bepaald door de mate van zelfwerkzaamheid van de tussenpersoon.

In het voorgestelde systeem krijgen zowel de tussenpersoon als de consument meer mogelijkheden om over de prijs van de dienstverlening te onderhandelen en de toegevoegde waarde van de tussenpersoon daarbij een rol te laten spelen. Wel zal het belangrijker worden voor tussenpersonen die ongebonden van verzekeraars willen opereren zich duidelijk als zodanig te profileren en daarbij dus ook aan te geven wat die ongebondenheid inhoudt. Zij zullen het belang en de meerwaarde van die ongebondenheid duidelijk moeten kunnen maken aan de individuele consument. Tevens zal het belangrijker worden het gegeven advies inzake een bepaald product van een bepaalde verzekeraar goed te kunnen motiveren. Ongetwijfeld zullen er assurantietussenpersonen zijn die minder onafhankelijk zullen optreden ten gevolge van een nieuwe resultaatgerichte beloningsvorm. Aan de andere kant zullen er ook assurantietussenpersonen zijn bij wie de financiële band met de verzekeraar wordt losgelaten, hetgeen juist de onafhankelijkheid zal vergroten.

H) Het wegvallen van de wettelijke beloningsregels kan negatieve gevolgen hebben voor de waarde van de assurantieportefeuille en daarmee ook voor de oudedagsvoorziening van veel ondernemers.

De waarde van de portefeuille is afhankelijk van een groot aantal factoren. Waardebepalende factoren zijn onder andere provisieopbrengst, aantal relaties (goodwill) en polissen, personeel, totale omzet, brancheopbouw en leeftijdsopbouw. Evenals de marktsituatie (daadwerkelijk betaalde prijzen bij overname van de portefeuille) kunnen ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving (in casu de afschaffing van de beloningsregels in de Wabb) van invloed zijn op de waarde van de assurantieportefeuille. Er is geen reden om aan te nemen dat het afschaffen van de beloningsregels zal leiden tot een daling van de toekomstige inkomsten van de tussenpersoon. De tussenpersoon die de consument goed adviseert, het juiste product aanbiedt en de portefeuille goed beheert, zal door zijn toegevoegde waarde zelfs een hoger inkomen kunnen genereren. Daardoor kan de waarde van de portefeuille van de assurantietussenpersoon die een goede prijs/kwaliteitverhouding biedt in de toekomst stijgen. Als gevolg van de recente ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid, liggen er eveneens kansen voor de tussenpersoon om zijn portefeuille te vergroten.

Conclusie

Bovenstaande bezwaren vanuit de bedrijfstak overwogen hebbende, zijn ondergetekenden tot de conclusie gekomen dat die bezwaren niet tot een heroverweging nopen van het kabinetsbesluit de beloningsregels te laten vervallen. Wel zijn zij zich ervan bewust dat de wetwijziging op dit punt diep ingrijpt in de van oudsher gegroeide wijze van denken over de manier van belonen en de hoogte ervan. Het vervallen van de artikelen 13 en 15, nu voorzien per 1 januari 2002, zal geschieden op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de marktwerking en concurrentie in het tussenpersonenkanaal en de effecten van het afschaffen van artikel 16.

Zo wordt de bedrijfstak de tijd gegeven om zich te beraden over de mogelijkheden voor beloning voor de toekomst en zonedig organisatorische aanpassingen door te voeren.

4.5 Gevolgen afschaffen beloningsregels voor rechtspositieregels (artikelen 12, 14 en 17)

Er is aandacht geschonken aan de doorwerking van de afschaffing van de beloningsregels op de andere artikelen in de Wabb. Het gaat hier dan primair om de overige rechtspositieregels (de artikelen 12, 14 en 17). Ondergetekenden zijn van mening dat de overwegingen die aan deze artikelen ten grondslag liggen nog steeds actueel zijn en wellicht bij het afschaffen van de beloningsregels aan belang zullen winnen. Vanuit de branche is immers aangegeven dat het vervallen van de beloningsregels zou kunnen leiden tot verscherpte pogingen door verzekeraars om tussenpersonen aan zich te binden. Ook alle betrokken organisaties hebben aangegeven dat deze regels een waardevolle functie vervullen.

Het gaat om regels die de tussenpersoon desgewenst in staat stellen zijn onafhankelijkheid ten opzichte van de verzekeraar te bewaren. Op grond van zijn portefeuille¹ heeft de tussenpersoon een aantal rechten, die zijn uitgewerkt in de artikelen 12, 14 en 17. Deze rechten kunnen hem door de verzekeraar niet zomaar ontnomen worden, waardoor het de tussenpersoon mogelijk is om desgewenst onafhankelijk te blijven van verzekeraars.²

Het wordt van groot belang geacht dat de consument beschermd wordt, door de tussenpersoon rechten toe te kennen waardoor de tussenpersoon de prikkel heeft om in zijn relatie met de consument (duurzaam) te investeren. Via deze rechten kan de tussenpersoon zijn toegevoegde waarde optimaliseren, daar de beslissing om de relatie te beëindigen slechts toevalt aan de consument en het niet de verzekeraar is die hierop direct zeggenschap kan uitoefenen.

De consument kiest voor de relatie met een bepaalde tussenpersoon omdat hij zijn belangen op het gebied van verzekeringen door deze wil laten behartigen. Via deze tussenpersoon loopt in principe elk contact tussen de verzekeraar en de verzekeringnemer. Door de tussenpersoon het recht op beheer te geven wordt hij in staat gesteld de belangen van de consument te behartigen. De verzekeraar mag niet de premies incasseren, tenzij met toestemming van de tussenpersoon (artikel 14). Door de premie-incasso in beginsel aan de tussenpersoon toe te kennen wordt de band met de verzekeringnemer verstevigd; er bestaat daardoor een continue band tussen verzekeringnemer en tussenpersoon met betrekking tot de betreffende verzekering.

De verzekeraar kan slechts met toestemming van de tussenpersoon of de verzekeringnemer de verzekering overboeken naar de portefeuille van een andere tussenpersoon of deze in eigen beheer nemen (artikel 17, eerste, tweede en vierde lid). Door deze regeling wordt benadrukt dat de verzekeringnemer primair de relatie is van de tussenpersoon en dat de verzekeraar geen zeggenschap behoort te hebben over de portefeuille van de tussenpersoon. Dit is in het belang van de consument. Het voorkomt namelijk dat de verzekeraar hem een andere tussenpersoon toewijst dan degene voor wie hij destijds heeft gekozen. Tevens kan de tussenpersoon dankzij deze bepaling een commercieel onafhankelijke en zelfstandige positie innemen ten opzichte van de verzekeraar, zodat hij optimaal de belangen van de consument kan behartigen.

¹ Een portefeuille bestaat uit de verzekeringen waarvoor de tussenpersoon heeft bemiddeld of die naar hem zijn overgeboekt (artikel 12 Wabb).

² Zie ook kamerstukken II 1993/94, 23 577, nr. 3, blz. 5.

De tussenpersoon blijft de mogelijkheid behouden om, indien hij dat wenst, zonder veel belemmering zijn portefeuille te verkopen (artikel 17, vijfde lid). Een tussenpersoon bouwt een aantal relaties op met verzekeringnemers. Deze zullen zich naar verwachting steeds opnieuw tot hem wenden wanneer zij een nieuwe verzekering wensen aan te gaan. De

portefeuille vertegenwoordigt voor de tussenpersoon derhalve een waarde waaruit hij inkomsten ontvangt.

Het recht op portefeuilleoverdracht van de tussenpersoon en het feit dat de verzekeraar alleen met toestemming van de tussenpersoon of de verzekeringnemer de verzekering mag overboeken naar een andere tussenpersoon, vergroten de economische prikkel voor de tussenpersoon om te investeren in bestaande relaties.

De verzekeringnemer behoudt uiteraard de mogelijkheid de relatie met de tussenpersoon te allen tijde te beëindigen en een nieuwe tussenpersoon te kiezen (artikel 17, tweede lid).

Die onderdelen van de artikelen 14 en 17 die gebaseerd zijn op de wettelijk voorgeschreven vorm van beloning zullen met het wegvallen van de artikelen 13 en 15 eveneens vervallen. Het recht op doorbetaling van provisie bij wisseling van tussenpersoon zal dan niet langer wettelijk zijn geregeld.

5. Vakbekwaamheidseisen

5.1 Algemeen

Het kabinetsbesluit inzake het MDW-Wabb project gaf op het punt van de verplichte registerinschrijving gekoppeld aan vakbekwaamheidseisen aan dat de bestaande wet- en regelgeving daaromtrent gehandhaafd diende te worden. Tijdens de evaluatie van de Wabb is gebleken dat alle betrokken (markt)partijen het eens zijn met dit onderdeel van het kabinetsbesluit. Betrokkenen zijn, in het belang van de consument, overtuigd van de noodzaak van deskundige advisering, gelet op de complexiteit van de meeste verzekeringsproducten, de omgekeerde productiecycclus (eerst premie betalen en – veel – later eventueel schadevergoeding of een uitkering ontvangen) en het vaak langlopende karakter van de contracten. Deze deskundigheid dient marktbreed te kunnen worden gegarandeerd, waarvoor (minimale) wettelijke vakbekwaamheidseisen als het geëigende middel worden gezien.

Het verplichtstellen van registratie en het stellen van minimale wettelijke vakbekwaamheidseisen stemt overigens ook overeen met de Aanbeveling van de Europese Commissie van 18 december 1991 inzake verzekerings-tussenpersonen. In lijn met die Aanbeveling heeft bijvoorbeeld België inmiddels een wettelijke plicht tot registratie gekoppeld aan vakbekwaamheidseisen ingevoerd. Uit een inventarisatie van de Europese Commissie is gebleken dat in het overgrote deel van de EU-lidstaten op enigerlei wijze registerinschrijving en vakbekwaamheidseisen verplicht zijn gesteld.

Tijdens de evaluatie van de Wabb is bekeken in hoeverre de bestaande vakbekwaamheidseisen nog voldoen dan wel aangescherpt dienen te worden. Hieronder wordt hierop nader ingegaan.

5.2 Niveau

Mede op basis van de reacties van de betrokken (markt)partijen is gebleken dat de vakbekwaamheidseisen voor zowel het niveau Assurantiebemiddeling A als voor de gevolmachtigde agent geen aanpassing behoeven.

Het A-niveau vervult nu een rol voor de uitoefening van de functie van makelaar in assurantiën alsmede voor het goed kunnen functioneren als gevolmachtigde agent. De makelaar in assurantiën is een bijzonder soort tussenpersoon. Zijn activiteiten zijn veelal gericht op de bemiddeling in de meer ingewikkelde of gespecialiseerde verzekeringen, al dan niet in co-assurantie. Het is in de praktijk veelal de makelaar in assurantiën die

actief is op de assurantiebeurs. Hij dient hiervoor over een uitgebreide en diepgaande kennis van de verzekeringsmarkt en de verzekeringssoorten te beschikken, het A-niveau. Wat de titel makelaar betreft kan in zijn algemeenheid worden opgemerkt dat deze als zodanig wettelijk beschermd is. Overigens heeft de Tweede Kamer bij motie van Van Walsem c.s. het kabinet verzocht om binnen twee jaar de beëdiging van makelaars af te schaffen.¹ In MDW-kader is bezien of er voldoende reden is voor een wettelijke titelbescherming voor makelaars. Het kabinet heeft de aanbeveling van de MDW-werkgroep Makelaars overgenomen om de titelbescherming en de beëdiging af te schaffen. Daarvoor in de plaats komen een brede certificeringsregeling en een onafhankelijke geschillencommissie. De benodigde wet- en regelgeving is in voorbereiding. Ook de gevolmachtigde agent dient over een diepgaande assurantie-kennis te beschikken op het hoogst mogelijke niveau, zijnde het A-niveau. Het werkterrein van de gevolmachtigde agent kan namelijk, net als dat van de makelaar, vaak de ingewikkelde verzekeringen/verzekeringswensen bestrijken en ook hij opereert veelal regelmatig op de assurantiebeurs. Voorts bindt hij, dit in tegenstelling tot de tussenpersoon, door zijn optreden de verzekeraar.

Bij de totstandkoming van de Wabb werd geconstateerd dat de vakbekwaamheidseisen en de verplichte registerinschrijving het deskundigheidsniveau in de assuratiebemiddeling hebben verbeterd. In vervolg daarop is destijds besloten de C- en D-registers op te heffen, daar het opleidingsniveau van het intermediair mede in het belang van de consument op een hoger niveau gebracht diende te worden dan het C-niveau. Dit gelet op het feit dat het stelsel van verzekeringen in de loop der jaren steeds gecompliceerder was geworden. Uit de evaluatie is opnieuw gebleken dat in brede kring het B-niveau als een absoluut minimum wordt ervaren. Geen van de betrokkenen achtte onderdelen van het B-niveau op dit moment overbodig of minder wenselijk.

Voorts is gebleken dat in vrij brede kring een behoefte is aan verdieping van de vakbekwaamheidseisen op B-niveau op het gebied van de sociale verzekeringen alsmede op dat van de pensioenverzekeringen. Deze behoefte vloeit voort uit de veranderde maatschappelijke ontwikkelingen en de gewijzigde wet- en regelgeving op deze terreinen. De financiële verantwoordelijkheid is op het sociale zekerheidssterrein deels verlegd van overheid naar individuen en werkgevers. In dit kader moet vooral worden gedacht aan de regelingen inzake arbeidsongeschiktheid, nabestaanden, ziekteverzuim en aanvullende pensioenen. Aangezien het hier ingewikkelde verzekeringstypen betreft die voor velen van groot belang zijn, zijn ondergetekenden van mening dat op die terreinen inderdaad enige verdieping van de nu reeds vereiste kennis wenselijk is. Daartoe zal het Besluit vakbekwaamheidseisen assuratiebemiddelingsbedrijf worden aangepast. Deze verdieping zal logischerwijs tot een – zij het bescheiden – extra studiebelasting voor de potentiële assurantietussenpersoon leiden. Hierbij zal in het oog worden gehouden dat het bij de B-eisen blijft gaan om een minimum-vakbekwaamheidsniveau. Geenszins wordt met de aanpassing beoogd om de drempel tot het beroep van assurantie-tussenpersoon in betekenende mate te verhogen. Bedacht dient te worden dat vanuit de overheid globale eisen worden gesteld aan de deskundigheid. Het is aan de tussenpersoon om zich op het punt van deskundigheid te onderscheiden.

De SEA heeft in haar reactie op de onderzoeksofzet in antwoord op de vraag naar het inhoudelijk voldoen van de wettelijke vakbekwaamheidseisen aangegeven dat zij, daarin gesteund door de bedrijfstak, van mening is dat de eisen ter waarborging van een vakkundige uitoefening van het verzekeringsbedrijf zoals gesteld voor het diploma Gevolmachtigde Agent

¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 029, nr. 29.

te veel cognitief van aard zouden zijn. De praktijkcomponent alsmede vaardigheidselementen zouden niet of onvoldoende aan de orde komen.

Naar de mening van ondergetekenden bieden de wettelijke vakbekwaamheidseisen voldoende mogelijkheden voor een juiste praktische toepassing. Zij zijn zo gesteld, dat het mogelijk is om zonder of met zo min mogelijk wijzigingen in de regelgeving, de lesstof en examens aan te laten sluiten bij actuele ontwikkelingen in theorie en praktijk. Op basis van de aan de orde zijnde eisen is het dan ook mogelijk examens zo in te richten dat zowel de theoretische kennis als het praktisch kunnen toepassen daarvan getoetst kan worden. Ook de CvT is deze mening toegegaan. De wettelijke vakbekwaamheidseisen voor de gevolmachtigde agent zullen dan ook niet worden gewijzigd.

Naast de aanpassing van de vakbekwaamheidseisen stelde de SEA voor om het mondelinge deel van het examen Gevolmachtigde Agent af te schaffen. Hiertegen bestaat dezerzijds geen bezwaar. Dit zal uiteraard leiden tot een uitgebreider schriftelijk examen.

5.3 Verbreding vakbekwaamheidseisen

Door de bedrijfstak is voorgesteld de wettelijke vakbekwaamheidseisen voor tussenpersonen te verbreden met eisen omtrent advisering en bemiddeling terzake van andere financiële producten, zoals hypotheek, financieringen, beleggingen, sparen en vermogensbeheer. Dit aspect is eerder, bij de behandeling van de Wabb¹, aan de orde gesteld. Zoals toen reeds opgemerkt ligt een vermenging van vakbekwaamheidseisen in de Wabb voor assurantiebemiddeling en verschillende andere financiële diensten niet in de rede. Het zou betekenen dat men zich niet kan richten op bemiddeling in verzekeringen zonder zich ook de kennis van andere financiële diensten eigen te hebben gemaakt. Dit past niet in het systeem van onze regelgeving. Voorzover wettelijke vakbekwaamheidseisen worden gesteld aan bemiddeling in andere financiële diensten gelden deze ook nu reeds voor assurantie-tussenpersonen die deze activiteit verrichten. Een voorbeeld hiervan betreft de eisen die op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 worden gesteld aan de bemiddeling bij effectentransacties. Voorzover niet reeds sprake is van wettelijke vakbekwaamheidseisen terzake van de bemiddeling in bepaalde financiële producten – niet zijnde verzekeringen –, zou het onlogisch zijn dergelijke eisen in te voeren uitsluitend voor assurantietussenpersonen. De ontwikkelingen in de financiële sector, waaronder een zekere vervlechting van de diverse financiële producten en een toenemende combinatie van bemiddeling in meer dan één financieel product, vormen voor ondergetekenden wel aanleiding om deze thematiek te blijven volgen.

5.4 Permanente educatie

Uit de reacties op de onderzoeksopzet is gebleken dat groot belang wordt gehecht aan permanente educatie, het bijhouden van relevante kennis door assurantietussenpersonen, nadat zij op de assurantiebemiddelingsmarkt zijn togetreden. Dit komt voort uit het feit dat het bij verzekeringen veelal gaat om complexe producten, waarbij voortdurend product-innovatie plaatsvindt. Een continu, actueel en adequaat vakbekwaamheidsniveau van de assurantietussenpersoon wordt essentieel geacht.

Ook ondergetekenden hechten daar groot belang aan. Assurantie-tussenpersonen vormen in dit verband evenwel geen unieke beroepsgroep. Permanente educatie is voor alle zelfstandige beroepsbeoefenaars van eminent belang. In dit kader is het dan ook relevant te weten dat tot

¹ Kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10, blz. 5 en 6.

nu toe voor geen enkele beroepsgroep een wettelijke eis tot permanente educatie wordt gesteld. Ook de Vestigingswet kent een dergelijke verplichting niet. Voor verschillende beroepsgroepen is wel voorzien in permanente educatie door middel van zelfregulering. Het gaat hierbij met name om beroepsgroepen met een wetenschappelijke vooropleiding (onder andere huisartsen en advocaten). Terecht is er de drang naar een adequate, actuele kennis van de assurantietussenpersoon. Het mag van een zo professionele marktpartij als de onderhavige worden verwacht dat deze eigener beweging en in eigen (lange-termijn) belang, zelf zorg draagt voor het op peil houden van de vereiste vakbekwaamheid. Dit sluit aan op het oogmerk van de Wabb, voor wat betreft het stellen van vakbekwaamheidseisen aan assurantietussenpersonen. Doel van de Wabb is immers onder meer om een minimum-vakbekwaamheidsniveau te waarborgen van diegenen die zich op de assurantiebemiddelingsmarkt willen begeven. Dit betreft het niveau Assurantiebemiddeling B. Het diploma vervult een vergelijkbare functie als het rijbewijs. De automobilist dient zich voor wat betreft de rijvaardigheid na het behalen van het rijbewijs verder zelf te bekwaamen en wijzigingen in verkeersregels bij te houden. Zo ook de assurantietussenpersoon. Na het behalen van zijn diploma Assurantiebemiddeling B (of A) dient hij zich zelf op de hoogte te houden van ontwikkelingen op verzekeringsgebied. Hij wordt hiertoe ruimschoots in staat gesteld via het huidige cursusaanbod. Mede gelet op het overheidsbeleid ten aanzien van andere beroepsgroepen, achten ondergetekenden een wettelijke verplichting inzake permanente educatie derhalve niet noodzakelijk.

Gebleken is dat de NVA en de NBvA nu reeds aandacht besteden aan het belang van permanente educatie. Het is voorstelbaar dat deze organisaties in de toekomst, naast het aanbieden van cursussen voor hun leden tevens nadere voorwaarden gaan stellen ten aanzien van na- en bijscholing. Daartoe is per 1 januari 1999 bij de NBvA inmiddels een systeem van Permanente Educatie van start gegaan. Voordeel van het overlaten aan de markt om zorg te dragen voor na- en bijscholing is dat hieraan dan op flexibele wijze invulling kan worden gegeven al naar gelang de actuele ontwikkelingen en de eigen behoefte en specialisatie van een assurantietussenpersoon dan wel een assurantiebemiddelingskantoor. Het biedt assurantietussenpersonen tevens de mogelijkheid om zich op basis van een meerwaarde aan deskundigheid te onderscheiden op de bemiddelingsmarkt en zodoende een concurrentievoordeel te behalen.

Voor de consument is na- en bijscholing en kennis van aanpalende financiële producten van de assurantietussenpersonen van belang. Het zou getuigen van strategisch gedrag als het resultaat van de inspanningen in de markt op dit vlak zowel door individuele assurantietussenpersonen als door brancheorganisaties alsook door opleidingsinstituten, op een voor de consument herkenbare wijze, waaruit de mate van deskundigheid zou blijken, naar buiten zouden worden gebracht. Hierin kunnen marktpartijen en consumentenorganisaties wellicht een rol spelen.

5.5 Eisen van algemene ondernemersvaardigheden

Bezien is of aan assurantietussenpersonen en gevolmachtigde agenten naast specifieke vakbekwaamheidseisen ook eisen van algemene ondernemersvaardigheden gesteld zouden moeten worden, analoog aan de Vestigingswetgeving.

Hoofdlijn van de Vestigingswet is dat alleen die sectoren onder de Vestigingswet zijn gebracht waarvoor geen andere markttoetredende wetgeving geldt en waarbij sprake is van een meer dan gemiddeld

ingewikkelde bedrijfsvoering. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de gemiddelde personeelsomvang van de bedrijven in de sector groter is dan vijf.

Voor assurantiebemiddeling geldt een eigen, specifiek op de sector toegesneden markttoetredingsregime, dat is neergelegd in de Wabb en daarop gebaseerde regelgeving. Niettemin is bezien of de aan assurantietussenpersonen te stellen eisen aangevuld zouden moeten worden met eisen van algemene ondernemersvaardigheden. Hiervoor zouden dan wel zwaarwegende argumenten moeten kunnen worden aangevoerd. Er zou dan immers een extra drempel worden opgeworpen om tot het beroep te kunnen toetreden.

De bedrijfsvoering van de assurantietussenpersoon is niet meer dan gemiddeld ingewikkeld. Dit blijkt onder meer uit het feit dat slechts 8% van het totaal aantal assurantiekantoren meer dan vijf medewerkers in dienst heeft. Daarnaast oefent de assurantietussenpersoon een administratief beroep uit – in tegenstelling tot de meeste branches die onder de Vestigingswet vallen – en is hij alleen al daarom meer bekend met de principes van een goede bedrijfsvoering. Tenslotte kan worden opgemerkt dat ondergetekenden geen signalen hebben bereikt dat het ontbreken van wettelijke eisen inzake algemene ondernemersvaardigheden ten aanzien van assurantietussenpersonen thans tot misstanden leidt.

Het bovenstaande in overweging nemend zijn ondergetekenden van mening dat het niet opportuun is om aan assurantietussenpersonen tevens wettelijke eisen op het gebied van algemene ondernemersvaardigheden te stellen.

5.6 Vakbekwaamheidseisen aan medewerkers assurantiekantoren

Tenslotte is bezien of er mee kan worden volstaan de vakbekwaamheidseisen alleen te stellen aan de feitelijk leider van een assurantiebemiddelingskantoor, of dat dit ook zou moeten gelden voor iedere medewerker wiens hoofdtaak is de verzekeringsconsument te adviseren.

Een dergelijke aanscherping zou een aanzienlijk drempelverhogend effect hebben op het werken in de bemiddelingsbranche. De feitelijk leider is verantwoordelijk voor de door medewerkers van het kantoor verrichte dienstverlening. Dit werkt in de praktijk bevredigend. Er hebben zich tot nu toe, voor zover bekend, geen misstanden op dit punt voorgedaan. Het past in het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht dat de werkgever aansprakelijk (en verantwoordelijk) is voor het handelen van zijn werknemers. De deskundigheidseisen op grond van de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht effectenverkeer 1995 gelden evenmin voor alle in die sectoren werkzame medewerkers, doch slechts ten aanzien van de bestuurders van de betrokken instellingen.

In de praktijk beschikken overigens niet alleen feitelijk leiders over (minimaal) het Assurantiebemiddeling B-niveau. Veelal hebben ook de in de assurantiebemiddeling werkzame personen die direct in contact staan met het publiek, op eigen initiatief dan wel uit hoofde van bedrijfsbeleid, tenminste het diploma B behaald.

6. Relatie assurantietussenpersonen en consument

6.1 Algemeen

In de evaluatie is gebleken dat voor de particuliere consument duidelijkheid ten aanzien van de dienstverlening van assurantietussenpersonen een belangrijk aandachtspunt vormt. Op het gebied van de te verwachten diensten, ten aanzien van mogelijke bindingen van tussenpersonen met

verzekeraars, alsook ten aanzien van geschillenbeslechting en beroepsaanprakelijkheidsverzekeringen van tussenpersonen kan worden geconstateerd dat er wensen bestaan. Van de zijde van de Consumentenbond, maar ook vanuit andere hoek, wordt voor een of meer van deze aspecten aandacht van de overheid gevraagd.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat op het gebied van markttransparantie het primair aan marktpartijen is om wegen te vinden die er toe leiden dat de consument over de juiste informatie beschikt of kan beschikken om tot keuzes te kunnen komen. De consument heeft uiteraard, evenals bij andere producten, een belangrijke eigen verantwoordelijkheid om actief zelf informatie te vergaren. Van de tussenpersoon mag echter ook initiatief worden verwacht om voor de consument relevante informatie ter beschikking te stellen.

Meer specifiek is ten aanzien van de relatie tussen de tussenpersoon en de consument in de evaluatie een aantal aspecten bezien. In het navolgende wordt ingegaan op achtereenvolgens het dienstenpakket dat de tussenpersoon levert, het standaardopdrachtformulier, het begrip bemiddelen, de beroepsaanprakelijkheidsverzekering, de onafhankelijkheid van tussenpersonen en het klachtrecht.

6.2 Diensten van de tussenpersoon

In de huidige situatie kan zowel de zakelijke als de particuliere consument van een tussenpersoon een volledig pakket aan diensten verwachten. Het vervallen van het begunstigingsverbod zal weliswaar leiden tot de mogelijkheid dat de consument over de eindprijs van het product onderhandelt met een tussenpersoon, maar dit betekent nog steeds niet dat de tussenpersoon verrichte diensten apart in rekening kan brengen. In beginsel zal een consument ook in de toekomst van een tussenpersoon een compleet pakket aan diensten blijven verwachten dat in elk geval betrekking heeft op advies, afsluiten, schadeafhandeling, beheer en eventueel incasso.

Hoewel de wet de werkzaamheden van een tussenpersoon niet nader omschrijft zal een consument van een tussenpersoon in elk geval het volgende verwachten:

1. het maken van een risicoanalyse en het aan de hand daarvan adviseren van een passende dekkingsvorm;
2. het op hoofdlijnen informeren over de verzekeraar, binnen de mogelijkheid van de voor een tussenpersoon toegankelijke vakinformatie;
3. de controle van de polis op onjuistheden;
4. de voortdurende controle van de bestaande verzekeringsovereenkomsten in de portefeuille en zo nodig het doen van voorstellen voor een verbetering van de verzekeringsdekking;
5. het bijstaan van de verzekeringnemer bij de afwikkeling van verzekeringszaken;
6. het zorgdragen voor een tijdige afdracht van de premie aan de verzekeraar.

In de toekomst zal de transparantie van de dienstverlening, dat wil zeggen dat de consument weet welke diensten hij van zijn tussenpersoon mag verwachten, in belang toenemen. De tussenpersoon kan verschillende onderdelen van de dienstverlening ook separaat in rekening brengen. Door het afschaffen van de beloningsregels krijgen tussenpersonen (en verzekeraars) immers veel meer vrijheid op dit gebied. Zo worden tussenpersonen in staat gesteld om de consument een deelpakket van diensten aan te bieden. Op die manier kunnen zij beter inspelen op de

wensen van de cliënt wanneer die slechts behoefte heeft aan advies of alleen een verzekering wil afsluiten, zonder van het aanvullende dienstenpakket gebruik te maken. Zo wordt de dienstverlening flexibeler en kan beter op de wensen van de markt worden ingespeeld.

De consument mag daarbij van de tussenpersoon verwachten dat deze duidelijkheid biedt welke diensten hem worden aangeboden en of een of meer diensten niet, dan wel slechts tegen additionele beloning zullen worden verricht.

In de evaluatie is tevens bezien, onder meer naar aanleiding van het rapport van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer, of er aanleiding bestaat de provisie van tussenpersonen expliciet te maken teneinde duidelijkheid te scheppen over de zakelijke belangen van tussenpersonen. Ondergetekenden achten het niet goed mogelijk om voor dit doel wettelijke voorschriften op te nemen.

Zoals hierboven aangegeven zal de afschaffing van de beloningsregels voor zowel tussenpersonen als voor consumenten leiden tot meer aandacht voor de prijs van de dienstverlening. Hierbij wordt het voor consumenten mogelijk om zelf rechtstreeks voor de diensten van de tussenpersoon te betalen. In de markt zal dit leiden tot meer duidelijkheid inzake de hoogte van de beloning van de tussenpersoon. Voorts is overwogen dat de hoogte van de beloning van de tussenpersoon, indien deze in de vorm van provisie plaatsvindt, mede afhankelijk is van de omvang van de diensten die de tussenpersoon voor verzekeraars verricht. Een verschil in hoogte van de provisie als zodanig behoeft dan ook geenszins een juist beeld te scheppen van de zakelijke banden van een tussenpersoon.¹ Andere factoren kunnen ten aanzien van de bindingen van tussenpersonen met verzekeraars een belangrijker rol spelen. In paragraaf 6.6 wordt nader ingegaan op de onafhankelijkheid/ ongebondenheid van tussenpersonen.

6.3 Standaardopdrachtformulier

Een van de mogelijkheden voor de consument om inzicht te kunnen verkrijgen in onder meer de diensten van een tussenpersoon is een standaardopdrachtformulier. Dit is ook bij de behandeling van de Wabb in 1991 aan de orde gekomen.² Over het overleg dat naar aanleiding hiervan heeft plaatsgevonden tussen de Consumentenbond en de bedrijfstak is de Tweede Kamer begin 1993 geïnformeerd³. Een dergelijk formulier is er tot op heden niet gekomen. Tijdens de evaluatie is gebleken dat over de mogelijkheden van een dergelijk standaardopdrachtformulier verschillend wordt gedacht, waarbij de Consumentenbond de totstandkoming van een dergelijk formulier nog wel een optie vindt in het kader van transparantie in de relatie consument-tussenpersoon. De brancheorganisaties van tussenpersonen, de NVA en de NBvA, zijn van mening dat een dergelijk formulier niet noodzakelijk is. Zij zien slechts geringe mogelijkheden om, met behoud van voldoende flexibiliteit, te komen tot een vastomschreven takenpakket. De brancheorganisaties en de Consumentenbond hebben aan ondergetekenden aangegeven in overleg te zullen treden over de informatieverstrekking aan de consument.

Evenals in het verleden zijn ondergetekenden van mening dat een standaardopdrachtformulier, indien over het nut daarvan binnen de bedrijfstak als geheel consensus zou bestaan, via initiatieven in de markt tot stand zou moeten komen. Ondergetekenden zien dan ook geen reden om, nu kennelijk verschillend wordt gedacht over de wenselijkheid/ noodzakelijkheid van een standaardopdrachtformulier en partijen nader in overleg zullen treden, alsnog te bezien of een dergelijk formulier wettelijk moet worden voorgeschreven.

¹ Zie ook kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10, blz. 10.

² Kamerstukken I 1990/91, 20 925, nr. 18b, blz. 4.

³ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 20 januari 1993, kenmerk BGW93-34.

Vermoedelijk zullen overigens als gevolg van de voorgestelde afschaffing van de beloningsregels ook nieuwe werkverhoudingen/relaties gaan ontstaan tussen consumenten en tussenpersonen. Wellicht dat als gevolg van deze ontwikkelingen vanuit de praktijk vanzelf meer op basis van geformaliseerde overeenkomsten tussen consument en tussenpersoon gewerkt zal gaan worden. waarbij het partijen vrij staat om elementen op te nemen als lidmaatschap van een beroepsorganisatie, beroepsaansprakelijkheidsverzekering, (on)afhankelijkheid, vakbekwaamheid, registerinschrijving, bevoegdheid om voorlopige dekking te geven en aanwezigheid van eventuele volmachten. Dit is een verantwoordelijkheid voor marktpartijen, waarbij zij opgemerkt dat in de markt ook momenteel, onder meer via het lidmaatschap van brancheorganisaties en voorlichtingsmateriaal, reeds inzicht wordt geboden inzake deze elementen.

6.4 Bemiddelen

Verschillende organisaties hebben aangegeven het wenselijk te achten om te bezien of in de wet een definitie van het begrip «bemiddelen» zou moeten worden opgenomen. Naar de mening van ondergetekenden bestaat echter geen noodzaak om aan deze wens gehoor te geven, aangezien het begrip bemiddelen zowel in wetshistorie als jurisprudentie voldoende invulling heeft gekregen.

In de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij de totstandkoming van de Wabb¹ is gesteld: «Van bemiddelen is sprake bij handelingen die erop gericht zijn een contact tot stand te brengen tussen twee partijen» (in dit geval de potentiële verzekeringnemer en een verzekeraar). Of sprake is van bemiddelen is derhalve afhankelijk van het vervolg op de beschreven handeling. «Indien na het vaststellen van de meest aantrekkelijke optie door de adviseur contact gelegd wordt met de verzekeraar voor het sluiten van de verzekering is er sprake van bemiddeling.» In aanvulling hierop kan worden gesteld dat geen sprake is van bemiddelen wanneer de bemoeienis van de tussenpersoon beperkt blijft tot het vaststellen van de meest passende verzekering en het verder aan de klant wordt overgelaten wat hij met deze informatie doet.

Naast het tot stand brengen van contact tussen de twee partijen behoort ook het onderhouden van dat contact tot het bemiddelen, ongeacht de vraag of het eerste contact ook door die tussenpersoon tot stand is gebracht.²

Uit het bovenstaande kan reeds worden afgeleid dat nadere invulling van het begrip niet noodzakelijk is en dat het opnemen in de wet van een definitie van het begrip verstarrend zou uitwerken en tot interpretatieproblemen zou kunnen leiden. Derhalve hebben ondergetekenden er van afgezien een dergelijke definitie op te nemen in de wet.

Als gevolg van de afschaffing van de beloningsregels wordt het mogelijk dat de tussenpersoon voor de verschillende onderdelen van zijn dienstverlening aparte vergoedingen in rekening brengt. Dit kan ertoe leiden dat de advisering ter zake van verzekeringen in het vervolg als aparte vorm van dienstverlening zal worden aangeboden. Hierdoor wordt het wellicht voor personen die niet als tussenpersoon zijn geregistreerd aantrekkelijk om zich toe te leggen op het verlenen van verzekeringsadviezen, zonder tevens te bemiddelen bij de op grond van het gegeven advies af te sluiten verzekeringsovereenkomsten. Op dergelijke adviseurs is de Wabb niet van toepassing en zij behoeven derhalve niet te voldoen aan de wettelijke vakbekwaamheidseisen voor assurantietussenpersonen. Er bestaat geen reden om hierin verandering te brengen.

¹ Kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10.

² Kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10, blz. 16–17.

In de praktijk zullen zich bij advisering door verzekeringsadviseurs (niet-tussenpersonen) twee situaties kunnen voordoen.

In de eerste plaats is het mogelijk dat de consument zich na het verkregen advies tot een direct writer wendt voor het afsluiten van een verzekering. Deze situatie verschilt niet wezenlijk van de huidige, waarin de consument immers ook rechtstreeks een verzekeringsovereenkomst met een verzekeraar aan kan gaan en dus kan afzien van de mogelijkheid om het deskundige advies van een tussenpersoon te vragen.

In de tweede plaats is denkbaar dat de consument eerst advies vraagt aan een adviseur en vervolgens een tussenpersoon benadert voor het afsluiten van de verzekering. Van de tussenpersoon mag in dat geval worden verwacht dat hij geen medewerking verleent aan de totstandkoming van een verzekeringsovereenkomst die niet adequaat is of die zelfs in strijd is met het belang van de verzekeringnemer. Evenals in de huidige situatie zal de tussenpersoon daarbij mede moeten afwegen in hoeverre hij aansprakelijk kan worden gehouden voor de eventuele gevolgen van de ontoereikendheid van de door zijn bemiddeling tot stand gekomen verzekeringsovereenkomst. De mate van zorgvuldigheid die de tussenpersoon met het oog op zijn eventuele aansprakelijkheid in acht dient te nemen verschilt in essentie niet van die van andere, vergelijkbare dienstverleners, met dien verstande dat het in de rede ligt dat de rechter in de praktijk mede belang zal hechten aan de hoge eisen die aan de vakbekwaamheid van de tussenpersoon worden gesteld. Voor de goede orde zij hierbij opgemerkt dat de tussenpersoon tegenover zijn cliënt uiteraard niet aansprakelijk is voor de uitvoering van de verzekeringsovereenkomst door de verzekeraar (de tussenpersoon is immers geen partij bij die overeenkomst), maar uitsluitend voor aan hem toe te rekenen tekortkomingen in het kader van zijn bemiddelingswerkzaamheden. Overigens geldt hetgeen hiervoor is opgemerkt over de aansprakelijkheid van de tussenpersoon evenzeer voor degene die zijn bedrijf maakt van het verlenen van verzekeringsadviezen. Ook deze is in beginsel aansprakelijk voor zijn advisering.

Voor zover tussenpersonen ertoe zullen overgaan om hun aansprakelijkheid ter zake van de bemiddeling in verzekeringen waarover zij niet hebben geadviseerd uit te sluiten, bij voorbeeld door het in hun algemene voorwaarden opnemen van exoneratiebedingen, kan worden gewezen op artikel 6:237 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel bevat een lijst van bepalingen die, indien opgenomen in algemene voorwaarden, worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn. Dit houdt in dat een dergelijk beding vernietigbaar is, tenzij de tussenpersoon kan aantonen dat het in het concrete geval niet onredelijk bezwarend is. Het staat de tussenpersoon en zijn cliënt overigens wel vrij om uitdrukkelijk een beperking of uitsluiting van aansprakelijkheid overeen te komen.

Het bovenstaande overziende zijn ondergetekenden van oordeel dat het niet nodig is om de verzekeringsadviseur die niet tevens bemiddelt onder het bereik van de Wabb te brengen.

6.5 Beroepsaansprakelijkheidsverzekering

In de evaluatie is tevens gekeken naar de wenselijkheid van een wettelijk verplichte beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Geen van de om een reactie gevraagde instellingen en organisaties heeft aangedrongen op een dergelijke wettelijke verplichting. De Consumentenbond heeft wel gesteld dat intermediairmaatschappijen in de toekomst nog uitsluitend relaties zouden moeten onderhouden met tussenpersonen die tenminste een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. Zij wilde de verzekeringsbranche één jaar de tijd geven om dit zelf te regelen. Zo niet dan zou alsnog een wettelijke verzekeringsplicht tot stand gebracht moeten

worden. De Verzekeringskamer heeft aanbevolen om te bezien of niet-georganiseerde tussenpersonen verplicht kunnen worden tot het sluiten van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Zowel bij de schriftelijke behandeling van de Wabb in 1989 als in het kader van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabb in 1994 is gesteld dat er in Nederland geen aanleiding is om een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor assurantietussenpersonen wettelijk verplicht te stellen.¹ Het voornaamste argument was dat als uitgangspunt van het beleid ten aanzien van een verplichting geldt dat het verzekeren van de eigen aansprakelijkheid voor beroepsbeoefenaren een zaak is van eigen verantwoordelijkheid. Afwijking van dit beleid is slechts gerechtvaardigd indien het ontbreken van een wettelijke verplichting leidt tot ernstige misstanden. Afgaande op de jurisprudentie op het gebied van de assurantiebemiddeling en op navraag daaromtrent bij de SER en de ECD, is daarvan geen sprake.

Bovendien stellen de beroepsorganisaties NVA en NBvA als eis voor lidmaatschap dat een beroepsaansprakelijkheidsverzekering is afgesloten. De leden van deze twee organisaties nemen, in premie-inkomen gemeten, ruim 2/3 van de via tussenpersonen gesloten verzekeringen voor hun rekening. Tevens vragen steeds meer verzekeraars van tussenpersonen die met hen zaken doen dat deze een beroepsaansprakelijkheidsverzekering hebben. Het Verbond van Verzekeraars heeft zijn leden aanbevolen om in de samenwerkingsovereenkomsten op te nemen dat de tussenpersoon verplicht is een beroepsaansprakelijkheidsverzekering (met voldoende dekking) af te sluiten.

Gezien bovenstaand beleidsuitgangspunt, het feit dat de markt op dit punt in afdoende mate zelf acties heeft ondernomen en geen misstanden gebleken zijn, alsmede het feit dat geen van de om een reactie gevraagde instanties een wettelijke verplichting heeft bepleit, zien ondergetekenden op dit moment geen aanleiding om op dit punt hun eerdere standpunt te wijzigen. Eventuele regelgeving in de toekomst wordt echter niet uitgesloten indien zich omstandigheden voordoen die nopen tot herbezinning op dit punt.

6.6 Onafhankelijkheid/ongebondenheid

Een van de elementen die een belangrijke rol speelt in de verhouding tussenpersoon–consument is de mate waarin de consument inzicht heeft in de relatie tussenpersoon–verzekeraar(s). Met name door de Consumentenbond is gewezen op de verscheidenheid aan bindingen die kunnen bestaan en is aandacht gevraagd voor de onafhankelijkheid van tussenpersonen. Tevens beval de Consumentenbond een herbezinning aan op de mogelijkheden van implementatie in de Wabb van de Aanbeveling van de Europese Commissie van 18 december 1991 inzake verzekerings-tussenpersonen.

Ter uitvoering van die Aanbeveling was in het in januari 1994 aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel tot wijziging van de Wabb een regeling opgenomen inzake de registratie van gebonden tussenpersonen.² Daarbij werd voorgesteld niet het begrip (on)afhankelijkheid van tussenpersonen te hanteren, maar het begrip (on)gebondenheid. Het wetsvoorstel bevatte tevens een passieve informatieverplichting van de tussenpersoon jegens de consument inzake alle informatie over feitelijke bindingen.

Achtergrond was de, van veel andere EU-lidstaten afwijkende, in Nederland gegroeide praktijk waarin een variëteit is ontstaan onder ongebonden tussenpersonen van meer naar minder onafhankelijk. Onder een gebonden tussenpersoon werd verstaan een tussenpersoon die géén

¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 925, nr. 6, blz. 5 en 1993/94, 23 577, nr. 3, blz. 10 en nr. 6, blz. 8–9.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 577, nrs. 1 en 2.

vrije keuze heeft tussen verzekeraars. Die keuze is door derden (verzekeraars) afdwingbaar. In de memorie van toelichting werd ingegaan op de veelheid van bindingen en relaties die tussen verzekeraars en tussenpersonen voorkomen.¹

Geconcludeerd werd dat alleen in geval van juridische of feitelijke bindingen de tussenpersoon gebonden is in de keuze van een verzekeraar. Alleen deze bindingen zouden zich lenen als objectieve criteria aan de hand waarvan vormen van gebondenheid kunnen worden geïdentificeerd. In de overige situaties was ingevolge het wetsvoorstel sprake van niet-gebonden tussenpersonen, zonder dat daarmee overigens een uitspraak werd gedaan over hun mate van onafhankelijkheid. Bij de registratie zou aangegeven worden of de tussenpersoon (on)gebonden is. Zo zou de consument geïnformeerd worden over het feit dat er bindingen zijn met verzekeraars en zou hij daarmee rekening kunnen houden. Op die wijze werd voorkomen dat van overheidswege de aanduiding «onafhankelijk» als een soort keurmerk zou worden beschouwd, waarmee verwachtingen worden gewekt die niet zouden kunnen worden waargemaakt.

Het onderdeel van het wetsvoorstel inzake de registratie van (on)gebondenheid is eind 1994 door het toenmalige kabinet ingetrokken, naar aanleiding van opmerkingen vanuit de Tweede Kamer.² De voornaamste reden voor intrekking was dat de regeling tamelijk gecompliceerd was. Bovendien werd de regeling niet strikt noodzakelijk geacht om bestaande knelpunten op de Nederlandse markt op te heffen en was gebleken dat in een aantal andere EU-lidstaten (waaronder het Verenigd Koninkrijk en Duitsland) de aanbeveling niet zou worden uitgevoerd. Voorts zou het daarbij enige administratieve belasting met zich brengen voor de bedrijfstak, de SER en de ECD.

De, voorzover bekend, enige lidstaat die op dit punt in de geest van de Aanbeveling een regeling inzake de registratie van onafhankelijkheid kent, is België (wet van 27 maart 1995 betreffende de verzekeringsbemiddeling en de distributie van verzekeringen). Onafhankelijk is volgens die wet de tussenpersoon die zijn werkzaamheden uitoefent zonder de jure of de facto in de keuze van een verzekeringsonderneming gebonden te zijn. Daartoe zendt hij jaarlijks aan de Controledienst voor de Verzekeringen een lijst van de aandeelhouders die op directe of indirecte wijze zeggenschap uitoefenen over zijn onderneming en de opgave van de procentuele verdeling van de commissie per verzekeringsonderneming over het voorgaande jaar. Dit laatste criterium is destijds bij het uiteindelijk ingetrokken onderdeel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wabb inzake gebondenheid, overigens van de hand gewezen. Overwogen werd dat een onafhankelijkheidsmaatstaf gebaseerd op spreiding van productie over verzekeraars zeer gedifferentieerd zou moeten zijn en uitzonderingsmogelijkheden zou moeten kennen. Dit zou een aanzienlijke administratieve belasting vormen voor zowel de tussenpersonen als het uitvoerende orgaan, de SER, te meer daar bepaalde tussenpersonen volgens dit criterium het ene jaar afhankelijk en het andere jaar onafhankelijk zouden kunnen zijn. Dit zou uiterst verwarrend zijn voor alle partijen.³ Inmiddels is gebleken dat het in België gemaakte onderscheid tussen feitelijk afhankelijke en onafhankelijke tussenpersonen niet handhaafbaar is, omdat de criteria daarvoor zeer snel kunnen veranderen. Voor de consument is het daardoor onzeker of hij al dan niet te maken heeft met een de facto onafhankelijke tussenpersoon. Momenteel is bij het Belgische parlement een wetsvoorstel in behandeling waarin het begrip onafhankelijkheid de facto wordt geschrapt, en wordt teruggekeerd naar het onderscheid tussen verzekeringsmakelaars, verzekeringsagenten en verzekeringssub-agenten, op basis van juridische elementen.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 577, nr. 3, blz. 7.

² Kamerstukken II 1994/95, 23 577, nr. 9.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 577, nr. 3, blz. 6.

Er hebben zich ten aanzien van dit onderwerp in de tussentijd geen nieuwe ontwikkelingen voorgedaan die een heroverweging van dat standpunt noodzakelijk maken. Ook de voorgestelde intrekking van de artikelen inzake de beloning van tussenpersonen vormt geen aanleiding het standpunt inzake registratie van (on)gebondenheid opnieuw te bezien.

Wel wordt opgemerkt dat, nu voor tussenpersonen met het wegvallen van de beloningsregels meer verschillen zullen ontstaan in beloningsvorm en ook meer differentiatie in de hoogte van de beloning tussen afzonderlijke verzekeraars, hiervan een zekere invloed kan uitgaan op de keuze van tussenpersonen voor bepaalde verzekeraars. Aan de andere kant zullen er tussenpersonen zijn die de beloningsrelatie met de verzekeraar zullen doorbreken, wellicht mede om onafhankelijker te kunnen opereren.

Het is primair aan de consument om te beoordelen of de bindingen die een tussenpersoon heeft met verzekeraars voor hem relevant zijn en of hij het van belang acht of een tussenpersoon meer of minder onafhankelijk tot een bepaald advies komt. Een tussenpersoon zal nooit volledig onafhankelijk kunnen zijn of kunnen opereren van verzekeraars; er zijn immers altijd economische factoren in het spel. Het ontbreken van financiële banden of daaraan verbonden verplichtingen is geen absolute garantie voor onafhankelijkheid, evenmin als het bestaan ervan noodzakelijkerwijs impliceert dat geen onafhankelijk advies kan worden gegeven. Daarbij kan worden opgemerkt dat de twee representatieve beroepsorganisaties van tussenpersonen, de NVA en de NBvA, als voorwaarde voor het lidmaatschap stellen dat de tussenpersoon «onafhankelijk» is van verzekeraars. Deze organisaties hanteren daarvoor een aantal criteria. Zoals eerder aangegeven is het aan marktpartijen om invulling te geven aan een geclaimde mate van onafhankelijkheid.

Verwacht mag worden dat de consument die prijs stelt op onafhankelijke dienstverlening de tussenpersoon zal vragen naar feitelijke en economische bindingen om zich een beeld te vormen van de mate waarin de tussenpersoon onafhankelijk optreedt. Mocht de komende jaren blijken dat tussenpersonen in de praktijk niet bereid zijn om desgevraagd dergelijke informatie te verschaffen, dan zal het kabinet bezien of het wenselijk en mogelijk is alsnog met wettelijke informatieverplichtingen voor tussenpersonen jegens consumenten te komen.

6.7 Klachtrecht consument

In het kader van de evaluatie is tenslotte bezien in hoeverre de consument de mogelijkheid heeft om een klacht over een tussenpersoon aan een derde voor te leggen. Hierbij spelen elementen als laagdrempeligheid, bindendheid, onafhankelijkheid, betrokkenheid van consumenten en herkenbaarheid een rol. De Verzekeringskamer heeft gepleit voor een van de tussenpersonenorganisaties onafhankelijke klachteninstantie.

Gebleken is dat de consument die klachten heeft op het gebied van verzekeringen zich tot verschillende instanties kan richten. Indien de klacht betrekking heeft op een tussenpersoon die lid is van de NVA of de NBvA, kan deze worden ingediend bij het College van Toezicht NVA respectievelijk bij de Raad van Toezicht NBvA. Deze klachteninstellingen bestaan uit onafhankelijke personen.¹

Hoewel deze tuchtcolleges slechts oordelen over het al dan niet gegrond zijn van klachten en geen bindende uitspraken doen, gaat er van hun uitspraken in de praktijk duidelijk een geschillenbeslechtende werking uit. Dit komt doordat een tussenpersoon in de praktijk veelal alsnog tegemoet komt aan de wensen van de consument, indien diens klacht gegrond

¹ Zie ook kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10, blz. 9.

wordt bevonden. Dit vindt mede zijn verklaring in het feit dat de besturen van de brancheorganisaties naar aanleiding van de uitspraken sancties kunnen opleggen (waarschuwing, berisping, boete, royement). Het opleggen van een plicht tot het vergoeden van de schade of enige andere maatregel die betrekking heeft op de verhouding tussen consument en tussenpersoon behoort hier overigens niet toe.

Voor niet-georganiseerde tussenpersonen bestaan dergelijke tuchtcolleges niet. Dit is overigens niet ongebruikelijk. Ook in branches waar een vorm van buitengerechtelijke geschillenbeslechting is geregeld via de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken geldt de geschillenbeslechting slechts voor de leden van de aangesloten brancheorganisaties en voor ondernemers die zich individueel hebben laten registreren bij de Stichting Geschillencommissies.

Ondergetekenden achten het van belang dat een vorm van klachtrecht als mogelijkheid bestaat. Dit laat onverlet dat de wijze waarop en de mate waarin een dergelijk klachtrecht zich tot een branche uitstrekt primair een verantwoordelijkheid is van marktpartijen. Uiteraard is het wenselijk dat de consument bij het aangaan van een relatie met een tussenpersoon inzicht heeft in de mogelijkheden tot het indienen van klachten. Het Verbond van Verzekeraars heeft begin maart 1999 de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen opgericht. De bestaande klachteninstanties van verzekeraars worden bij dit klachteninstituut ondergebracht. De tussenpersonenorganisaties zullen naar verwachting in de loop van 1999 tot dit klachteninstituut toetreden. Bij de oprichting van de stichting is ook de Consumentenbond betrokken; twee leden van het bestuur van de stichting zullen worden voorgedragen door de Consumentenbond. Voor het bestuur wordt een onafhankelijke voorzitter aangehouden.

Met de oprichting van de stichting wordt bereikt dat één onafhankelijk klachteninstituut bestaat voor de gehele verzekeringssector. Niet-georganiseerde tussenpersonen kunnen zich vrijwillig onderwerpen aan de uitspraken van het klachteninstituut. De leden van het Verbond van Verzekeraars zullen zich inspannen om in de samenwerkingsovereenkomst met de tussenpersoon op te nemen dat de tussenpersoon zich moet onderwerpen aan de uitspraken van het klachteninstituut. Consumenten kunnen derhalve zowel met een klacht over de verzekeraar als met een klacht over hun tussenpersoon bij het klachteninstituut terecht. Ondergetekenden zullen de ontwikkelingen ter zake nauwlettend blijven volgen en zullen daarbij, waar nodig, stimulerend optreden.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in geval van een klacht van een consument tegen een tussenpersoon uiteraard ook de weg van een civiele procedure openstaat.

7. Uitvoering en handhaving Wabb

Inschrijving van de tussenpersoon in het SER-register is van belang in verband met het in de verzekeringsbedrijfstak te stellen vertrouwen. De aanvrager dient aan bepaalde vakbekwaamheidseisen te voldoen, niet in staat van faillissement te verkeren en er mag geen vrees bestaan dat hij de stand der tussenpersonen zal schaden. Voldoet de ingeschreven tussenpersoon niet meer aan deze eisen dan volgt doorhaling van zijn inschrijving. De verplichte inschrijving in het SER-register en de mogelijkheid van doorhaling is naar de mening van ondergetekenden efficiënt en effectief, en moet beunhazerij voorkomen. De handhaafbaarheid van de regels inzake vakbekwaamheidseisen en rechtspositie blijkt over het algemeen goed te realiseren. Uit jurisprudentieonderzoek is

niet gebleken dat er problemen zijn met de uitvoering en handhaving van de Wabb.

Beoogd wordt artikel 16 zo spoedig mogelijk af te schaffen. Problemen met de uitvoering en handhaving van dit artikel zijn daarna niet meer te verwachten.

Voor wat betreft de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de registerinschrijving hebben de SER en de ECD aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat verzekeraars zaken doen met tussenpersonen die niet (meer) beschikken over een SER-inschrijving. Het is volgens de SER en de ECD wenselijk dat de verzekeraars periodiek nagaan of de tussenpersonen met wie wordt samengewerkt nog steeds zijn ingeschreven. Ondergetekenden onderschrijven deze wens van de SER en de ECD en zij stellen dan ook voor om artikel 10 op dit punt te verduidelijken.

Tijdens de evaluatie is gebleken dat de maatregelen die door de SER kunnen worden genomen (schriftelijke waarschuwing en doorhaling van de inschrijving van de tussenpersoon) tegen onder meer een tussenpersoon die het aanzien van de stand van tussenpersonen schaadt (artikel 8, tweede lid) op dit moment afdoende zijn. De SER heeft overigens het voornemen het beleid op dit punt aan te scherpen.

8. Overige onderwerpen

8.1 Reikwijdte verplichtingen Wabb

In principe vallen alle bemiddelaars in verzekeringen onder de reikwijdte van de Wabb. In het Besluit beperking reikwijdte Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (het Besluit) zijn evenwel enkele uitzonderingen opgenomen. In het kader van de evaluatie is bezien of het Besluit aanpassing behoeft. Het gaat daarbij zowel om de bestaande beperkingen als om de vraag of het Besluit dient te worden uitgebreid.

Ten aanzien van de bestaande beperkingen is geconstateerd dat deze kunnen worden gehandhaafd. Het Besluit en de daarop gebaseerde ministeriële regeling dienen wel redactioneel te worden aangepast naar aanleiding van het vervallen van het Vestigingsbesluit reisbureaubedrijf 1978 en het Vestigingsbesluit motorvoertuig- en fietsbedrijven 1967, per 1 januari 1996. Daarnaast zal voor reisbureaus een uitbreiding plaatsvinden van het aantal diploma's dat recht geeft op bemiddeling in reisverzekeringen gekoppeld aan de verkoop van een reis, zonder inschrijving in het register van tussenpersonen.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot uitbreiding van de vormen van verzekering waarop de Wabb niet van toepassing is, zij gememoreerd welke uitzonderingen momenteel gelden.¹ Het gaat om de bemiddeling in verzekeringen:

- die een zeer specialistisch karakter hebben (zoals herverzekeringen), of
- waarbij algemene assuratiekennis van ondergeschikt belang is en die worden gesloten tussen deskundige wederpartijen (zoals hagelschadeverzekeringen in de agrarische sector), of
- om kortlopende verzekeringen met een eenmalige premiebetaling, waarvan de bemiddeling plaatsvindt in het kader van de professionele uitoefening van een ander bedrijf en waarvoor specifieke wettelijke of door branchegenoten voorgeschreven vakbekwaamheidseisen ter zake van de assuratiebemiddeling van kracht zijn (zoals de kortlopende reisverzekeringen).

¹ Kamerstukken II 1988/89, 20 925, nr. 3, blz. 15.

De bemiddeling door reisbureaus in doorlopende reisverzekeringen bij de verkoop van reizen is strikt genomen niet onder de gememoreerde uitzonderingsmogelijkheden te scharen. Niettemin is gezien of de bemiddeling in deze verzekeringen van de reikwijdte van de Wabb zou kunnen worden uitgezonderd. Voor de consument is het immers wenselijk dat hij bij het reisbureau, bij het boeken van een reis, een keuze kan maken tussen een kortlopende of een doorlopende reisverzekering. De opleiding Assurantiebemiddeling B en de opleidingen binnen de reisbranche, waarvan het diploma recht geeft op bemiddeling in kortlopende reisverzekeringen zonder in het register van tussenpersonen te zijn ingeschreven, besteden vergelijkbare aandacht aan zowel de kortlopende als de doorlopende reisverzekeringen. De bemiddeling in doorlopende reisverzekeringen is immers niet wezenlijk anders dan in kortlopende. De mogelijkheid van dubbele dekking bijvoorbeeld bestaat in beide gevallen. Ook de schadeafhandeling verschilt niet. In de praktijk is voorts niet gebleken dat er zich knelpunten voordoen bij reisbureaus die nu reeds, op grond van een B-diploma, bevoegd zijn te bemiddelen in doorlopende reisverzekeringen.

Derhalve zijn ondergetekenden voornemens ook de bemiddeling in doorlopende reisverzekeringen uit te sluiten van de reikwijdte van de Wabb. Het Besluit zal daartoe worden aangepast.

8.2 Bevindingen inzake vervallen C- en D-register

In de Wabb is voorzien in het vervallen van het C- en het D-register. Op 1 april 1991 stonden 869 tussenpersonen ingeschreven in het D-register en 6178 personen in het C-register. Het D-register is op 1 juli 1992 vervallen, het C-register op 1 april 1995. Na 1 april 1991 werden nog 91 tussenpersonen in het register D ingeschreven op grond van een verzoek gedaan vóór 1 april 1991.

In de periode 1 april 1991 tot 1 juli 1992 werden:

- 156 tussenpersonen vanuit het D-register overgebracht naar een hoger register;
- 79 inschrijvingen in het D-register doorgehaald op grond van artikel 8;
- 414 tussenpersonen vanuit het C-register naar het register van tussenpersonen ex artikel 3 overgebracht;
- 100 tussenpersonen ingeschreven in het C-register;
- 350 inschrijvingen in het C-register doorgehaald op grond van artikel 8; en
- 725 inschrijvingen in het D-register doorgehaald als gevolg van het opheffen van het D-register per 1 juli 1992.

De beginstand van het aantal tussenpersonen in het C-register bedroeg op 1 juli 1992: 5514. Na die tijd vonden nog 53 inschrijvingen plaats.

In de periode 1 juli 1992 tot 1 april 1995 werden:

- 755 inschrijvingen doorgehaald vanwege overbrenging naar het register ex artikel 3;
- 1335 inschrijvingen doorgehaald op grond van artikel 34, zesde lid;
- 1197 inschrijvingen doorgehaald op grond van artikel 8; en
- 2280 inschrijvingen doorgehaald als gevolg van het opheffen van het C-register per 1 april 1995.

Relatief veel van de 2280 personen die per 1 april 1995 de bevoegdheid verloren tot het optreden als assurantietussenpersoon konden hun bemiddelingsactiviteiten op grond van het Besluit beperking reikwijdte Wet assurantiebemiddelingsbedrijf voortzetten binnen het kader van de uitoefening van het reisbureau- of het fietsverkoop- en fietsherstellingsbedrijf.

Op grond van artikel 36 zijn in de periode van 1 april 1991 tot 1 april 1995 in totaal 458 verklaringen van vakbekwaamheid voor het B-register afgegeven.

9. Fiscale gevolgen

Het afschaffen van de beloningsregels heeft geen gevolgen voor de fiscale aftrekbaarheid van premies voor levensverzekeringen en voor de eventuele belastbaarheid van het rentebestanddeel begrepen in levensverzekeringsuitkeringen. De kosten voor de desbetreffende verzekering, die de tussenpersoon direct aan de verzekeringnemer in rekening brengt, blijven onderdeel uitmaken van die premies. Veranderingen in de wijze van beloning van de tussenpersoon hebben dus geen gevolgen voor de inkomstenbelasting.

Evenmin is er sprake van gevolgen voor de heffing van omzetbelasting door het vervallen van de beloningsregels.

Voor de assurantiebelasting heeft het afschaffen van de beloningsregels echter wel gevolgen. Assurantiebelasting is verschuldigd over de premie inclusief de provisie. Op dit moment ontvangt de tussenpersoon zijn beloning van de verzekeraar, die daarover de assurantiebelasting kan berekenen en afdragen. Als gevolg van het afschaffen van de wettelijke beloningsregels kan een tussenpersoon zijn beloning voortaan ook van de verzekeringnemer ontvangen. In een dergelijk geval zal de verzekeraar niet bekend zijn met de hoogte van de beloning en daarover dus ook geen assurantiebelasting kunnen afdragen. Indien de tussenpersoon zijn beloning van de verzekeringnemer ontvangt, zal de tussenpersoon voor het bedrag van zijn beloning die hij ontvangt ter zake van de verzekering belastingplichtig worden voor de assurantiebelasting. Hierbij wordt zo min mogelijk ingegrepen in de marktverhoudingen. Voor die tussenpersoon zal sprake zijn van enige extra administratieve lasten, maar hij zal voor de omzetbelasting in de meeste gevallen vergelijkbare administratieve voorzieningen hebben getroffen. De Wet op belastingen van rechtsverkeer zal bij afzonderlijk wetsvoorstel overeenkomstig het vorenstaande worden aangepast.

10. Internationale context

In EU-verband spelen voor assurantiebemiddeling de EG-Richtlijn uit 1976¹ en de Aanbeveling uit 1991² een rol. De richtlijn beoogt voor de assurantietussenpersonen in de EU de materiële belemmeringen op te heffen die zij op grond van de in de verschillende lidstaten gestelde vakbekwaamheidseisen ondervinden bij de toegang tot het assurantiebemiddelingsbedrijf in een andere lidstaat. De richtlijn voorziet niet in een coördinatie van nationale toelatings- en uitoefeningsvoorwaarden, noch in een wederzijdse erkenning van diploma's. Wel worden uniforme eisen gesteld voor toelating van personen uit andere lidstaten.

De Commissie heeft in een recente mededeling³ aangegeven de richtlijn te willen herzien en aanpassen wegens de veranderingen op de interne markt (het toetreden van nieuwe lidstaten en de huidige benadering van de regulering van tussenpersonen). De besprekingen op werkgroepniveau hebben in oktober 1997 een aanvang genomen.

Met de aanbeveling is reeds een poging gedaan te komen tot een gecoördineerde ontwikkeling van regelgeving met betrekking tot de toegang tot en uitoefening van het beroep van assurantietussenpersoon. Verwezen zij naar de beschrijvingen bij het eerder terzake ingediende wetsvoorstel.⁴

Mede naar aanleiding van de aanbeveling is in de meerderheid van de andere lidstaten enigerlei specifieke regelgeving van kracht voor het bemiddelen in verzekeringen. Recent is in België en in Oostenrijk

¹ Richtlijn nr. 77/92/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1976 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de werkzaamheden van verzekeringsagent en assurantiemakelaar (ex groep 630 CITI) en houdende met name overgangsmaatregelen voor deze werkzaamheden (PbEG L 26).

² Aanbeveling 92/48/EEG van de Europese Commissie van 18 december 1991 inzake verzekeringstussenpersonen (PbEG L19 van 28 januari 1992).

³ Mededeling van de Europese Commissie: Financiële diensten: het vertrouwen van de consument versterken; Follow-up van het Groenboek «Financiële diensten: voldoen aan de verwachtingen van de consument»; COM(97) 309 def.

⁴ Kamerstukken II 1993/94, 23 577, nr. 3, blz. 2.

wetgeving van kracht geworden. In België wordt niets geregeld over beloningsvormen. Wel wordt registerinschrijving verlangd, in combinatie met vakbekwaamheidseisen. Tevens wordt bij de registerinschrijving onderscheid gemaakt naar onafhankelijke en afhankelijke tussenpersonen. Bij het Belgische parlement is echter een wetsvoorstel in behandeling waarin het begrip onafhankelijkheid de facto wordt geschrapt (zie paragraaf 6.6.). In Oostenrijk worden vakbekwaamheidseisen gesteld en wordt provisie als verplichte beloning van de verzekeraar aan de tussenpersoon geregeld. Dit neemt niet weg dat bij schriftelijke overeenkomst tussen tussenpersoon en verzekeringnemer eerstgenoemde ook beloning mag ontvangen van laatstgenoemde.

Uit een inventarisatie van de Europese Commissie uit 1997 is gebleken dat in 12 van de 15 lidstaten (namelijk in Oostenrijk, België, Spanje, Frankrijk, Finland, Italië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) op enigerlei wijze registerinschrijving gecombineerd met vakbekwaamheidseisen bestaat.

Ten aanzien van regelgeving inzake een recht op (uitsluitend) provisie kan worden opgemerkt dat dit, met uitzondering van Oostenrijk, voor zover bekend nergens anders in de EU wettelijk geregeld is. Desondanks bestaat in alle lidstaten waar verzekeringen (onder andere) via assurantie-tussenpersonen worden afgezet, provisiebeloning als (een) beloning(s-vorm) van die tussenpersoon.

De grote verscheidenheid in regelgeving is historisch verklaarbaar. De wijze waarop regelgeving in andere landen is vormgegeven (met name de plaats en gedetailleerdheid) is afhankelijk van de mate waarin assurantiebemiddeling van oudsher plaatsvindt door niet-maatschappijgebonden agenten.

In landen waarin aan verzekeraars verbonden agenten en loondienst-agenten domineren, zijn de verzekeraars verantwoordelijk voor het handelen van deze agenten. Toezicht vindt plaats door de toezichthouder op de verzekeraars (onder meer in Duitsland, Italië en Spanje). In deze lidstaten is geen of weinig sprake van onafhankelijk, niet-maatschappijgebonden advisering.

Op grond van de «derde generatie verzekeringsrichtlijnen» (die op 1 juli 1994 in werking zijn getreden) geldt voor de gehele Europese Economische Ruimte (EER) het normatieve toezichtssysteem, waarbij voor de EER voldoende minimumharmonisatie op het gebied van verzekeraars tot stand is gebracht. Dit betekent toezicht achteraf op verzekeraars (aan de hand van solvabiliteit) en dus geen bemoeienis meer met productontwikkeling, verzekeringsvoorwaarden en premies. Tevens voeren deze richtlijnen de beginselen van home country control en single licence in. In het kort houden deze beginselen in dat een verzekeraar nog slechts één vergunning nodig heeft (van de toezichthouder van het land waarin hij zijn zetel heeft) op basis waarvan hij binnen de gehele EER bijkantoren mag openen dan wel in dienstverrichting zaken mag doen. Het is ook die ene vergunningverlenende toezichthouder die bevoegd is toezicht uit te oefenen op die verzekeraar, ongeacht in welk land binnen de EER deze actief is. Door deze ontwikkelingen is de laatste jaren het belang van advisering door niet-maatschappijgebonden tussenpersonen in alle EER-lidstaten toegenomen.

Het bovenbeschreven initiatief van de Commissie om de EU-regelgeving opnieuw tegen het licht te houden is dan ook logisch. De grote verscheidenheid in distributie en met name de plaats die assurantie-tussenpersonen hierbij innemen maken het echter niet waarschijnlijk dat wijzigingen in de EU-regelgeving op korte termijn worden doorgevoerd.

Het is echter niet uitgesloten dat in de toekomst tot een wijziging van de richtlijn wordt overgegaan. Dit zou consequenties voor de Nederlandse regelgeving kunnen hebben.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Teneinde de periodieke controle door verzekeraars op de inschrijving van tussenpersonen met wie zij zaken doen te vergemakkelijken (zie hierover ook § 7 van het Algemene deel van deze toelichting en de toelichting op onderdeel C), wordt in artikel 3, vierde lid, vastgelegd dat de SER jaarlijks niet alleen mededeling doet van alle in het register ingeschreven tussenpersonen, maar tevens van alle in het voorgaande jaar doorgehaalde inschrijvingen. Thans bestaat weliswaar ook reeds de verplichting om alle doorhalingen bekend te maken, maar de huidige regeling (artikel 9, tweede lid) laat toe dat wijzigingen verspreid door het jaar worden bekendgemaakt. Als gevolg van de voorgestelde wijziging zal de verzekeraar in elk geval eenmaal per jaar op eenvoudige wijze kunnen controleren of de tussenpersonen die bij hem verzekeringen aanbrengen (nog) zijn ingeschreven.

B

Nu in artikel 3, vierde lid, wordt voorgeschreven dat de SER jaarlijks een integrale lijst met doorgehaalde registerinschrijvingen algemeen verkrijgbaar stelt, bestaat geen behoefte meer aan het tweede lid van artikel 9 (zie ook de toelichting op onderdeel A).

C

De voorgestelde wijziging van artikel 10 strekt ertoe te voorkomen dat verzekeringsovereenkomsten worden gesloten door bemiddeling van niet (meer) in het register ingeschreven tussenpersonen. In tegenstelling tot de bedoeling van het huidige artikel 10, eerste lid, blijken de meeste verzekeraars nadat de tussenpersoon voor de eerste maal een schriftelijke verklaring heeft overgelegd waaruit blijkt dat hij is ingeschreven in het SER-register, niet na te gaan of de tussenpersoon op een later tijdstip nog steeds is ingeschreven. De SER en de ECD hebben in dat verband aangegeven dat het regelmatig voorkomt dat verzekeraars zaken doen met tussenpersonen die niet meer zijn ingeschreven.

Teneinde aan deze onwenselijke situatie een eind te maken, wordt voorgesteld artikel 10 te verduidelijken. Naast de controle die plaatsvindt op het moment dat de tussenpersoon voor het eerst de verzekeraar benadert met een voorstel tot het sluiten van een verzekering, moet de verzekeraar bovendien jaarlijks nagaan of de tussenpersoon nog steeds is ingeschreven in het SER-register. De Raad verstrekt de daartoe benodigde gegevens niet alleen in boekvorm maar ook op andere, digitale, informatiedragers waardoor met name ook het controleren van grotere bestanden niet of nauwelijks een belasting voor de verzekeraar behoeft te zijn. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het voor verzekeraars niet mogelijk is door middel van een on-line verbinding met de SER over de meest recente informatie te beschikken.

Indien de verzekeraar constateert dat een tussenpersoon niet meer is ingeschreven in het SER-register, gaat hij niet meer over tot het in

behandeling nemen van voorstellen van die tussenpersoon tot het sluiten van verzekeringen.

Een verzekeraar die nalaat aan de jaarlijkse controleplicht te voldoen, pleegt een economisch delict als bedoeld in artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten.

D tot en met H

Voor een toelichting op deze onderdelen, die alle betrekking hebben op het vervallen van de bepaling dat de beloning van de tussenpersoon uitsluitend uit provisie mag bestaan (artikel 13) en op het vervallen van het verbod op afmakingscourtage (artikel 15), zij verwezen naar de paragrafen 4.1 tot en met 4.3 van het Algemene deel van deze toelichting.

I

Bij de wijziging van de Wabb in 1995 is onderdeel b van het eerste lid van artikel 21 gewijzigd in die zin, dat voor inschrijving in het register van gevolmachtigde agenten niet langer vereist is dat de aanvrager is ingeschreven in het register van tussenpersonen, bedoeld in artikel 3. Wel dient de aanvrager aantoonbaar te voldoen aan vakbekwaamheidseisen op A-niveau. Doordat het elfde lid van artikel 21 niet tegelijkertijd werd aangepast, geldt dit vereiste echter (ten onrechte) nog wel voor een aanvrager die afkomstig is uit een andere lidstaat van de Europese Unie, dan wel uit een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. De voorgestelde wijziging strekt ertoe het elfde lid in overeenstemming met het eerste lid te brengen.

J

Voor de praktijk is relevant of de inschrijving van de gevolmachtigde agent al dan niet is doorgehaald. Van het besluit tot doorhaling op grond van artikel 23, tweede lid, kan evenwel nog in beroep worden gegaan. Ingevolge artikel 23, vierde lid, wordt de werking van het besluit tot doorhaling opgeschort totdat op het beroep is beslist. Bovendien is de SER op grond van artikel 23, derde lid, bevoegd de doorhaling gedurende een bepaalde tijd op te schorten. Het ligt daarom in de rede dat de Raad pas nadat het besluit tot doorhaling definitief is geworden, dat wil zeggen indien geen bezwaar en beroep meer openstaan of een verleende opschorting is beëindigd, tot bekendmaking aan de gevolmachtigde agenten en verzekeraar(s) overgaat en mededeling doet in de Staatscourant.

K

Voor inschrijving in het register van tussenpersonen respectievelijk het register van gevolmachtigde agenten is ingevolge artikel 4 respectievelijk artikel 21 van de wet vereist dat de aanvrager voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen vakbekwaamheidseisen. Deze eisen zijn uitgewerkt in een tweetal vakbekwaamheidsbesluiten (Besluit vakbekwaamheidseisen assurantiebemiddelingsbedrijf en Besluit vakbekwaamheidseisen gevolmachtigde agent). In beide besluiten is bepaald dat van het voldoen aan de in die besluiten gestelde eisen kan blijken uit een door of namens de Minister van Financiën afgegeven diploma, en dat de Minister de organisatie van de daartoe benodigde examens in handen kan leggen van een of meer instanties op het gebied van het verzekeringsbedrijf. Van deze laatste mogelijkheid is gebruik gemaakt door in de Regeling examens assurantiebemiddeling te bepalen dat de Stichting Examens Assurantiebedrijf te Utrecht (SEA) belast is met

de organisatie van de examens, de vaststelling van de examenopgaven en de uitreiking van de diploma's en certificaten namens de Minister. Het besluit van de SEA tot het, namens de Minister, al dan niet uitreiken van een diploma is aan te merken als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen beroep openstaat op het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), voorafgegaan door een bezwaarschriftprocedure bij de Minister van Financiën. Ingevolge jurisprudentie van het CBb kan de Minister zich daarbij beperken tot een marginale toetsing van de beoordeling en de gevolgde procedure, aangezien het oordeel van de examencommissie van de SEA omtrent kennis en deskundigheid van de kandidaat als voldoende gezaghebbend moet worden beschouwd om in beginsel als eindoordeel te worden gevolgd.

Hoewel de bezwaar- en beroepsmogelijkheid reeds bestond ten tijde van de Wet Assurantiebemiddeling (de voorganger van de Wabb), werd er tot enkele jaren geleden geen gebruik van gemaakt. Nu echter, na «ontdekking» van de bezwaarmogelijkheid door betrokkenen, de afgelopen jaren steeds veelvuldiger gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, zijn ook de daaraan verbonden bezwaren steeds duidelijker geworden.

In de eerste plaats kent de SEA een met voldoende waarborgen omgeven interne herbeoordelings-, bezwaar- en beroepsprocedure, waarin een afgewezen kandidaat zijn bezwaren inhoudelijk kan laten beoordelen. Door de mogelijkheid om daarna nog een bezwaarschrift bij de Minister en eventueel een beroepschrift bij het CBb in te dienen, bestaat de totale beroepsgang uit maar liefst vijf instanties. Het behoeft geen betoog dat dit geen wenselijke gang van zaken is.

Voorts is van belang dat de beoordeling door de Minister en daarna door het CBb, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, een marginaal karakter behoort te dragen, met de nadruk op procedurele aspecten, en daarom ook zeer weinig kan toevoegen aan de interne, inhoudelijk gerichte, procedure bij de SEA. Een hiermee samenhangend probleem wordt gevormd doordat het marginale karakter van de toetsing moeilijk aan een bezwaarde is uit te leggen.

Tenslotte is van belang dat op grond van artikel 8:4, aanhef en onder e, van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep kan worden ingesteld tegen besluiten, inhoudende een beoordeling van kennis of deskundigheid van een kandidaat die terzake is geëxamineerd of op enigerlei andere wijze is getoetst, dan wel inhoudende de vaststelling van opgaven, beoordelingsnormen of nadere regels voor die examinering of toetsing. Het is niet logisch dat het beroep tegen een dergelijke beoordeling uitdrukkelijk is uitgesloten, maar dat wel beroep openstaat tegen het besluit om op grond van die beoordeling al dan niet een diploma of certificaat uit te reiken. Ook om deze reden is besloten om de beroepsmogelijkheid ten aanzien van dit soort besluiten te laten vervallen.

De uitzondering heeft uitsluitend betrekking op besluiten van de Minister van Financiën. Besluiten van de SER als bedoeld in artikel 4, achtste lid, tweede volzin en artikel 21, zevende lid, tweede volzin (het afgeven van een verklaring dat de aanvrager die niet in het bezit is van het vereiste diploma toch aan de vakbekwaamheidseisen voldoet), vallen niet onder deze uitzondering. Hiervoor bestaat ook geen aanleiding, omdat met betrekking tot het afgeven van deze verklaringen niet in een interne klachtprocedure is voorzien. Tegen dit soort besluiten blijft derhalve bezwaar bij de SER en beroep op het CBb mogelijk.

Artikel II

De wijziging van de Wet op de economische delicten vloeit voort uit het vervallen van de artikelen 13 en 15. Het tweede lid hangt samen met de overgangsregeling voor bestaande verzekeringsovereenkomsten (zie de toelichting op artikel III).

Artikel III

Op het tijdstip dat de wettelijke beloningsregels vervallen, zullen partijen (consumenten, tussenpersonen en verzekeraars) vrij zijn de wijze van dienstverlening en de beloningsvorm onderling overeen te komen. In verband daarmee zou de vraag kunnen opkomen welke rechten en verplichtingen vanaf dat tijdstip gelden met betrekking tot lopende verzekeringsovereenkomsten. Om onduidelijkheid op dit punt te voorkomen, wordt in deze bepaling vastgelegd dat alle op het eerdergenoemde tijdstip bestaande rechten en verplichtingen, zowel contractuele als wettelijke, van toepassing blijven tot aan het einde van de overeengekomen looptijd, tenzij partijen anders overeenkomen.

Artikel IV

Dit artikel bevat een overgangsbepaling die erin voorziet dat ook na wijziging van artikel 32 (artikel I, onderdeel K) nog de mogelijkheid bestaat om tegen de weigering een vakbekwaamheidsdiploma uit te reiken een bezwaarschrift bij de Minister van Financiën in te dienen en vervolgens eventueel in beroep te gaan bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, mits het desbetreffende weigeringsbesluit is genomen voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsartikel. Lopende bezwaren beroepsprocedures zullen derhalve volledig kunnen worden afgerond.

Artikel V

De inwerkingtreding van de wijzigingen in de beloningsregels en de daarmee samenhangende wijziging van de Wet op de economische delicten, nu voorzien per 1 januari 2002, zal geschieden op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip (met voorhangprocedure), afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de marktwerking en concurrentie in het tussenpersonenkanaal en de effecten van het afschaffen van artikel 16.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink