

28 112**Vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdelen D tot en met H, en artikel II, van de wet van 22 december 1999 tot 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 (Stb. 583)****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 november 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 22 november 2001.

De wens, inwerkingtreding van de artikel- (onderdelen) niet te doen plaatsvinden, kan door of namens één van beide Kamers of door ten minste de helft van het grondwettelijk aantal leden van één der beide Kamers te kennen worden gegeven uiterlijk op 20 december 2001.

1. Inleiding

Tijdens de parlementaire behandeling in 1999 van de voorstellen van Wet tot wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) teneinde onder andere het begunstigingsverbod te doen vervallen¹, hierna kortheidshalve aangeduid met Wabb I en Wabb II, is gekozen voor een gefaseerde aanpassing van de Wabb. Daarbij is met Wabb I besloten om het in artikel 16 van de Wabb vervatte verbod op retourprovisie (begunstigingsverbod) per 1 januari 2000 af te schaffen, terwijl met Wabb II de afschaffing van provisie als verplichte beloningsvorm voor assurantietussenpersonen afhankelijk is gesteld van de uitkomsten van een evaluatie van de marktwerving en concurrentie in het assurantietussenpersonenkanaal en de effecten van het afschaffen van artikel 16. Deze evaluatie zou plaatsvinden in de loop van 2001 ten behoeve van besluitvorming over de inwerkingtreding van Wabb II met ingang van 1 januari 2002. Het evaluatieonderzoek, dat is uitgevoerd door CentER Applied Research en dat werd begeleid door een klankbordgroep waarin alle betrokken marktpartijen, te weten de brancheorganisaties voor assurantietussenpersonen de Nederlandse Vereniging van Makelaars in Assurantiën en Assurantieadviseurs (NVA) en de Vereniging van onafhankelijke financiële en assurantieadviseurs (NBVA), het Verbond van Verzekeraars en de Consumentenbond, alsmede de ministeries van Financiën en van Economische Zaken waren vertegenwoordigd, is inmiddels afgerond.

Voornaamste conclusie uit het onderzoek is dat de structuur van de distributie van verzekeringen in de onderzochte periode nauwelijks is gewijzigd en assurantietussenpersonen derhalve het overheersende distributiekanaal blijven voor verzekeringen van particulieren en

¹ Kamerstukken II 25 507; wetsvoorstel Wabb I; Kamerstukken II 26 531; wetsvoorstel Wabb II.

bedrijven. Tevens is er een toename geconstateerd van het aantal tussenpersonen dat zegt in specifieke situaties retourprovisie te verstrekken. Daarnaast is geconstateerd dat de assurantietussenpersonen consumenten nog nauwelijks hebben gewezen op de mogelijkheid van het verlenen van retourprovisie. Tenslotte is een belangrijke conclusie van de onderzoekers dat excessen als gevolg van de afschaffing van het verbod op retourprovisie, waarvoor met name de brancheorganisaties van tussenpersonen hadden gewaarschuwd, zijn uitgebleven. Los van de in het onderzoek van CentER gesignaleerde ontwikkelingen kan overigens wel worden geconstateerd dat de markt voor assurantietussenpersonen onder invloed van een aantal ontwikkelingen waarop in het verloop van deze brief uitgebreid wordt ingegaan, volop in beweging is.

De uitkomsten van het onderzoek sterken mij in mijn voornemen om Wabb II in werking te doen treden. Ik stel voor om, mede gelet op het verzoek van verzekeraars en tussenpersonen om enig respijt ten aanzien van de inwerkingtreding, Wabb II niet per 1 januari 2002 – zoals aanvankelijk beoogd – maar op 1 april 2002 in werking te doen treden. Dit geeft partijen, zowel verzekeraars als tussenpersonen, de ruimte om hieraan voorafgaand praktische voorbereidingen te treffen die, mede gelet op de invoering van de euro, anders gemakkelijk in het gedrang zouden kunnen komen. Ook geeft dit marktpartijen meer tijd om zich ten algemene te oriënteren op eventuele nieuwe beloningsarrangementen.

Bij deze brief treft u aan het concept van het inwerkingtredingsbesluit Wabb II¹ dat in het kader van de zogenaamde voorhangprocedure tegelijk ook aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt overgelegd. In de toelichting bij dit besluit wordt volledigheidshalve de precieze inhoud van de tweede dereguleringsfase van de Wabb nog eens geschetst. Belangrijkste onderdelen daarvan betreffen de afschaffing van provisie als verplichte beloningsvorm voor assurantie- tussenpersonen en de afschaffing van het verbod op afmakingscourtage.

In het vervolg van deze brief worden kort het verloop en de bevindingen van het CentER-onderzoek geschetst (paragraaf 2), wordt ingegaan op de reacties van de betrokken marktpartijen op het onderzoek (paragraaf 3) en wordt een beschrijving gegeven van een aantal ontwikkelingen die van belang zijn voor de assurantietussenpersonenmarkt (paragraaf 4). Paragraaf 5, tenslotte, bevat een aantal conclusies.

2. Evaluatieonderzoek CentER

Het onderzoek dat door CentER in opdracht van de ministeries van Financiën en van Economische Zaken is verricht naar de gevolgen van de afschaffing per 1 januari 2000 van het begunstigingsverbod ex artikel 16 van de Wabb, heeft plaatsgevonden in de periode januari 2000 tot augustus 2001. Centraal in het onderzoek stonden de marktwerking en concurrentie in het assurantietussenpersonenkanaal en de markteffecten van de afschaffing van het verbod voor tussenpersonen om aan hun cliënten retourprovisie te verlenen. In het rapport, dat is opgesteld naar aanleiding van het evaluatieonderzoek en dat eveneens als bijlage bij deze brief is gevoegd², gaat CentER onder andere in op:

- de structuur van de distributie van verzekeringen in ons land en in het buitenland;
- de mate van differentiatie in prijs en dienstverlening tussen assurantie-tussenpersonen en de perceptie door consumenten van deze differentiatie;
- de factoren die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde tussenpersoon;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Marktwerking en concurrentie in het assurantietussenpersonenkanaal, CentER Applied Research, september 2001, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- het inzicht dat de consument wordt gegeven in de dienstverlening door het intermediair en de prijs die daaraan is verbonden.

Door middel van een meting van de situatie in de assurantie-tussenpersonensector in de eerste weken van 2000 – dus kort na afschaffing van het begunstigingsverbod – en een soortgelijke meting in de eerste helft van 2001, zijn door CentER de meest in het oog springende marktontwikkelingen sinds het afschaffen van het begunstigingsverbod in kaart gebracht. De onderzoeksperiode is daarbij van voldoende lengte gebleken om conclusies over de tussentijdse ontwikkelingen te kunnen trekken.

Uit het rapport komt onder andere naar voren dat de klanten over het algemeen tevreden zijn over de kwaliteit van de dienstverlening door het intermediair. De behoefte aan persoonlijk contact bij het afsluiten van verzekeringen en de deskundigheid van de tussenpersoon zijn de belangrijkste redenen waarom consumenten in ruime mate gebruik maken van de diensten van assurantietussenpersonen.

Voornaamste conclusie van de onderzoekers is dat de structuur van de distributie van verzekeringen in de onderzochte periode nauwelijks is gewijzigd. Assurantietussenpersonen blijven het overheersende distributiekanaal bij verzekeringen van particulieren en bedrijven. Daarnaast is geconstateerd dat de afschaffing van het begunstigingsverbod voor consumenten (nog) nauwelijks effect heeft gesorteerd en dat deze weinig kennis hebben van de verruimde mogelijkheden tot onderhandelen over de hoogte van de door assurantietussenpersonen te berekenen provisie. Uit de enquêteresultaten komen nauwelijks problemen met de toegankelijkheid van de dienstverlening van assurantietussenpersonen naar voren. Ook zijn geen nadelige effecten voor de toegang van zwakke groepen tot de verzekeringsmarkt gesignaleerd.

Een andere belangrijke conclusie in het evaluatierapport is dat de door de bedrijfstak verwachte excessen als gevolg van de afschaffing van het begunstigingsverbod zijn uitgebleven.

3. Reactie marktpartijen

Het *Verbond van Verzekeraars, de NVA en de NBVA* hebben laten weten het door CentER uitgevoerde onderzoek van goede kwaliteit te achten en zijn van mening dat, hoewel de ontwikkeling nog niet uitgekristalliseerd is, duidelijk is geworden dat het loslaten van het verbod op retourprovisie tot meer marktwerking heeft geleid. Zij zijn wel van mening dat uit het onderzoek niet duidelijk naar voren komt hoe de concurrentie in de assurantietussenpersonenmarkt zich heeft ontwikkeld los van de gevolgen van de afschaffing van het begunstigingsverbod, daar tal van ontwikkelingen gaande zijn in de tussenpersonenmarkt. Ook zouden de uitkomsten van het onderzoek wel moeten worden bezien in het licht van het feit dat ontwikkelingen op het gebied van regelgeving de aandacht en financiële armslag van assurantietussenpersonen om te concurreren op provisie negatief zouden hebben beïnvloed. Genoemd werden in dat verband het belastingplan 2001 en de introductie van de euro. Voor een meer verantwoorde analyse zou volgens genoemde organisaties een aanzienlijk langere periode moeten worden bezien.

Voorts gaven marktpartijen aan dat, indien op grond van het verrichte onderzoek zou worden overgegaan tot inwerkingtreding per 1 januari 2002 – zoals aanvankelijk beoogd – van de maatregelen gericht op afschaffing van de beloningsartikelen in de Wabb, er onvoldoende tijd zou zijn voor een deugdelijke implementatie. Belangrijk knelpunt daarbij is dat verzekeraars en assurantietussenpersonen na de inwerkingtreding van Wabb II zelf afspraken dienen te gaan maken over de nieuwe belonings-

vormen en de thans wettelijk geregelde bescherming van de provisie-rechten van assurantietussenpersonen. Dit leidt tot aanpassing van de vele bestaande samenwerkingsovereenkomsten tussen beide partijen. Om deze redenen en de cumulatie daarvan met de volop in gang zijnde administratieve aanpassingen in verband met de euroconversie en de belastingherziening per 1 januari 2002, hebben de verzekeraars en tussenpersonen enig respect met betrekking tot de invoering van Wabb II bepleit, en wel tot 1 juni 2002.

Tenslotte wezen verzekeraars en tussenpersonen erop dat ook in de fiscale sfeer de bedrijfstak in 2002 wordt geconfronteerd met een aantal nieuwe ontwikkelingen. Zo wordt de assurantietussenpersoon die zijn beloning ontvangt van een ander dan de verzekeraar, belastingplichtig voor de assurantiebelaasting ter zake van die beloning. Het betreft hier overigens een verschuiving van de belastingplicht en geen verzwaaring. Daarnaast zal de Wet op de inkomstenbelasting 2001 worden aangepast in die zin dat o.a. wordt bepaald dat met de premie voor een verzekering wordt gelijkgesteld de op de verzekeringnemer drukkende uitgaven ter beloning van de assurantietussenpersoon ter zake van het afsluiten dan wel het verlengen van de desbetreffende verzekering of het incasseren van de premies.

De bedrijfstak heeft verzocht om ook genoemde fiscale maatregelen niet per 1 januari 2002 maar op een later tijdstip in werking te doen treden. Voor een dergelijk uitstel bestaat echter geen aanleiding aangezien de toepassing van de maatregelen in de inkomstenbelastingssfeer en in de assurantiebelaasting de invoeringsdatum van Wabb II volgt.

De *Consumentenbond* heeft aangegeven de afschaffing van de belonings-artikelen in de Wabb graag per 1 januari 2002 in werking te zien treden.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de door marktpartijen gesignaleerde ontwikkelingen en op een aantal andere actuele ontwikkelingen die (mede) van invloed zijn op de assurantietussenpersonenmarkt en worden daaraan conclusies verbonden.

4. Ontwikkelingen in de assurantietussenpersonenmarkt

Vervlechting in aanbod en distributie van financiële producten

In de markt voor financiële diensten is zowel in aanbod als in distributie van financiële diensten sprake van een aanzienlijke *vervlechting*. Grenzen tussen producten en verschillende distributiekanaalen hebben aan belang ingeboet en nieuwe distributiekanaalen zijn opgekomen. De traditionele assurantietussenpersoon die enkel bemiddelde in verzekeringen heeft zich in veel gevallen ontwikkeld tot een geïntegreerde financiële intermediair die niet alleen in de aanschaf van schadeverzekeringen en levensverzekeringen voorziet, maar ook bemiddelt in hypothecair krediet. Hij ondervindt daarin concurrentie van directe verkoop door financiële instellingen via telefoon, post of internet.

Behalve de integratie van verschillende bemiddelingsdiensten bij een bemiddelaar vindt er ook een *verbreding* plaats van de groep personen die als bemiddelaar in assurantiën optreedt. Bankfilialen worden ingezet voor de distributie van verzekeringsproducten en verzekeraars komen met warenhuizen en supermarktketens overeen om hun producten via winkels te distribueren.

Het ontstaan van een toenemend aantal «*captives*» leidt tot een verwevenheid van verzekeraars en assurantietussenpersonen. Verzekeraars nemen een belang in een assurantietussenpersoon en kunnen daardoor

veelal het beleid mede bepalen. De verzekeraar krijgt zo meer greep op het distributiekanaal en kan bepalen dat de tussenpersoon exclusief of hoofdzakelijk zijn verzekeringen verkoopt.

Internet

Van belang voor de toegevoegde waarde van het intermediaire distributiekanaal is de opkomst van *internetsites*, waarop financiële producten inhoudelijk kunnen worden vergeleken. Veelal is het mogelijk dat de consument zijn persoonlijke situatie en voorkeuren aangeeft, waarna de site de producten met het hoogste rendement weergeeft. De gebruiker kan vervolgens doorklikken naar de site van de aanbieder of zelfs het product direct aanschaffen. Voor het traditionele intermediaire distributiekanaal betekent de vergelijkingssite een nieuwe vorm van concurrentie; de oplossingen voor de mogelijkheid van een «information overload» worden de consument daarmee op een virtuele wijze aangereikt. Diverse sites betrekken het intermediair bij de aanschaf van producten, zodat uit deze bron additionele omzet gegenereerd kan worden. Virtuele verkoop c.q. informatieverstrekking en bemiddeling zijn daarmee niet alleen concurrerend, maar tevens complementair en kunnen ook door het intermediair worden ingezet.

Ontwikkelingen in het overheidsbeleid

In een zich snel ontwikkelende en veelvormige, concurrerende markt zijn vertrouwen in de financiële markten, markttransparantie en een goede consumentenbescherming van groot belang. Het overheidsbeleid is hier ook op gericht. Hierin passen meerdere beleidstrajecten. De consultatienota «Bemiddeling in financiële diensten» die ik u heb aangeboden bij brief van 8 juni 2001, geeft hiervan een breed overzicht en plaatst de zorg van de overheid ten aanzien van de bemiddeling in financiële diensten in een consistent kader.¹

Met deze nota is een belangrijke stap gezet om vanuit een brede analyse en gehoord alle betrokken partijen een beleidskader voor *bemiddeling* in financiële diensten te creëren. Het betreft een fundamentele stap om de inhoud en de vormgeving van het toezicht op bemiddeling neer te leggen en is zowel in reikwijdte, inhoud en timing van een andere orde dan de hier voorliggende wetswijziging. Ik zal u separaat over de uitkomsten van deze consultatie en het daaruit voortvloeiende beleid informeren.

De *Wet op de inkomstenbelasting 2001* heeft een zekere gelijkschakeling bewerkstelligd in de fiscale behandeling van enerzijds levensverzekeringen en anderzijds bancaire- en beleggingsproducten. Levensverzekeringen kunnen minder dan voorheen worden verkocht met fiscale argumenten alleen. Dit maakt dat de verkoop van levensverzekeringen meer moet worden toegesneden op de persoonlijke situatie van de consument. Het assurantie-intermediair kan hierin een grote toegevoegde waarde hebben. De nieuwe wetgeving brengt ook met zich mee dat voorheen op louter fiscale gronden gesloten levensverzekeringen thans in sommige gevallen niet meer aantrekkelijk zijn voor de consument. Dit kan niet alleen zijn weerslag hebben op de hoeveelheid nieuw af te sluiten verzekeringen, maar kan ook effect hebben op de bestaande portefeuille en de daarover ontvangen of nog te ontvangen provisie-inkomsten, wanneer consumenten verzekeringen wensen te beëindigen of de premie wensen te verlagen.

Europese ontwikkelingen en GDI

Momenteel wordt in Europees verband onderhandeld over de *concept-richtlijn verzekeringsbemiddeling*². Doelstellingen van dit richtlijnvoorstel

¹ Tweede Kamer, ingekomen stukken, 13 juni 2001, 86–5456.

² Kamerstukken II 22 112, nr. 175, Ontwerp-richtlijnen Europese Commissie, 27 september 2001.

zijn het verbeteren van consumentenbescherming en het faciliteren van vrije dienstverrichting door assurantietussenpersonen. In de concept-richtlijn worden vereisten voorgesteld op het gebied van deskundigheid, betrouwbaarheid en financiële garanties, en zijn verplichtingen opgenomen ten aanzien van status (banden met verzekeraars), dienstverlening en de motivering van een gegeven advies.

De NVA, de NBVA en het Verbond van Verzekeraars hebben na overleg met de Consumentenbond de *Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair (GIDI)* ontwikkeld. Deze gedragscode heeft onder meer als oogmerk de consumentenbescherming en de transparantie te vergroten. De GIDI schrijft onder meer voor dat een assurantietussenpersoon aangeeft in hoeverre hij vrij is in het adviseren, dan wel of hij op grond van afspraken en/of overeenkomsten met verzekeraars beperkt is in zijn advies aan de klant. Tevens dienen de 4 Kamerstukken II 22 112, nr. 175, Ontwerprichtlijnen Europese Commissie, 27 september 2001.

tussenpersonen die de GIDI onderschrijven een beroepsaansprakelijkheidsverzekering te hebben afgesloten en dienen zij aangesloten te zijn bij de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen. De gedragscode zal worden ingevoerd vanaf 1 januari 2002.

5. Conclusies

De assurantietussenpersonenmarkt is volop in beweging en de financiële markten ontwikkelen zich snel. Door middel van zelfregulering wordt veel gedaan om de transparantie en de kwaliteit te verbeteren, waarbij met name gewezen kan worden op de eerdergenoemde invoering van de GIDI vanaf 1 januari 2002. Ook door de overheid wordt op velerlei terrein beleid ontplooid om bij te dragen aan een vertrouwenwekkende en transparante financiële sector.

Uit het in het kader van de evaluatie van Wabb I verricht onderzoek is onder andere naar voren gekomen dat consumenten tevreden zijn over de kwaliteit van het assurantie-intermediair, waarbij vooral de deskundigheid en het persoonlijk contact positief worden gewaardeerd.

In deze markt wordt veel gevraagd van de innovativiteit en ondernemingszin van assurantietussenpersonen. Met de fasering van de inwerkingtreding van Wabb I (1 januari 2000) en Wabb II (1 april 2002) en het in de tussentijd verrichte onderzoek is recht gedaan aan het belang van een zorgvuldige inpassing van beleid. Vervolgens zal de markt haar eigen tempo en maatvoering hebben in de wijze waarop deze additionele ruimte wordt ingevuld.

Immers, de beloningsvormen worden vrijgelaten maar provisie als beloningsvorm wordt vanzelfsprekend niet verboden. De markt kan al haar innovativiteit aanwenden om de consument op een goede manier te bedienen en daar ook, indien gewenst, rechtstreeks door de consument voor betaald worden. De markt en de consument zijn hier beiden mee gediend.

De Minister van Financiën,
G. Zalm