

# DE MAATSCHAPPELIJKE EN ECONOMISCHE RELEVANTIE VAN 100 JAAR INTERMEDIAIRE DISTRIBUTIE

Dr. Fred de Jong

Publicatie ter gelegenheid van de Verzekeringsbrancedag  
24 november 2010



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Amsterdam Centre for Insurance Studies

## Inhoudsopgave

<b>INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
ONDERZOEKSOPZET.....	4
DEFINITIES .....	4
<b>MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....</b>	<b>5</b>
<b>ECONOMISCHE RELEVANTIE.....</b>	<b>8</b>
ONTWIKKELING MARKTAANDEEL.....	10
PENETRATIEGRAAD .....	12
WERKGELEGENHEID .....	13
<b>TOEGEVOEGDE WAARDE VAN HET INTERMEDIAIR.....</b>	<b>15</b>
<b>ONTWIKKELINGEN 1910 – 1945 .....</b>	<b>18</b>
<b>VAN HANDELSAGENT NAAR BEMIDDELAAR.....</b>	<b>21</b>
WETTELIJKE REGELING.....	21
WET ASSURANTIEBEMIDDELING .....	22
WET ASSURANTIEBEMIDDELINGSBEDRIJF.....	22
DEREGULERING .....	23
WET FINANCIËLE DIENSTVERLENING.....	24
CONSUMENTENBESCHERMING.....	24
WET OP HET FINANCIËEL TOEZICHT.....	25
GEDRAGSTOEZICHT .....	26
<b>ONTWIKKELINGEN 1945 – 2010 .....</b>	<b>27</b>
WELVAARTSTOENAME .....	27
GROEI VERZEKERINGSSECTOR .....	29
<b>CONCURRENTIE.....</b>	<b>33</b>
BRANCHEVERVAGING .....	33
LIBERALISERING STRUCTUURBELEID 1990.....	34
INTERNET .....	35
<b>SCHADEVERZEKERINGEN .....</b>	<b>36</b>
<b>LEVENSVERZEKERINGEN .....</b>	<b>37</b>
<b>ONDERNEMERSCHAP .....</b>	<b>39</b>
<b>MARKTWERKING.....</b>	<b>43</b>

<b>HET INTERMEDIAIR ALS ‘COUNTERVAILING POWER’ .....</b>	<b>46</b>
INTERMEDIAIRE VERSUS NON-INTERMEDIAIRE MARKT .....	46
PUBLIEK BELANG.....	48
<b>WEINIG VERANDERD?.....</b>	<b>49</b>
<b>CONCLUSIE.....</b>	<b>51</b>
GROTE IMPACT.....	52
<b>BRONNEN .....</b>	<b>53</b>

## **Inleiding**

De Verzekeringsbrancedag, die op 24 november 2010 in De Doelen te Rotterdam plaatsvindt, staat in het teken van 100 jaar intermediaire distributie. Tevens wordt die dag gevierd dat het Verzekeringsblad (VB) al 100 jaar verslag doet van de ontwikkelingen met betrekking tot onder meer intermediaire distributie. Ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van het VB heeft Adviesbureau Fred de Jong in samenwerking met het Amsterdam Centre for Insurance Studies (ACIS) van de Universiteit van Amsterdam, onderzoek gedaan naar de ontwikkelingen in de markt voor intermediaire distributie gedurende de periode dat het VB bestaat.

### ***Onderzoeksopzet***

Het onderzoek ‘100 jaar intermediaire distributie’ heeft een beschrijvend karakter, waarbij de centrale onderzoeksvraag als volgt is opgesteld:

‘wat is de maatschappelijke en economische relevantie van het intermediaire distributiekanaal en hoe heeft zich dat de afgelopen 100 jaar ontwikkeld?’

Om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van deskresearch, archiefonderzoek en interviews. In overleg met het VB concentreert het onderzoek zich op de ontwikkelingen binnen de intermediaire bedrijfstak vanaf 1960. Daarnaast is er, vanuit praktische overwegingen, voor gekozen om de focus van het onderzoek te leggen op de ontwikkelingen binnen het ‘provinciale’ assurantiëkantoor. Daarmee worden de ontwikkelingen zoals die plaatsvonden bij beursmakelaars, captives en gevolmachtigden niet meegenomen in het onderzoek.

Het onderzoek is mogelijk gemaakt met de steun van Nationale Nederlanden en vond plaats in augustus, september en oktober 2010. Het onderzoek is uitgevoerd onder auspiciën van het UvA Amsterdam Centre for Insurance Studies met een bijdrage van mr. C.J. de Jong.

### ***Definities***

Voor dit onderzoek is uitgegaan van de volgende definities van economische en maatschappelijke relevantie.

Economische relevantie: de mate waarin de intermediaire bedrijfstak bijdraagt aan de Nederlandse economie.

Maatschappelijke relevantie: de mate waarin de intermediaire bedrijfstak bijdraagt aan het functioneren van de Nederlandse samenleving.

## Maatschappelijke relevantie

De intermediaire bedrijfstak bestaat uit een verzameling individuele ondernemingen en ondernemers die actief zijn als financieel intermediair. Het intermediair in de financiële dienstverlening is in feite de bemiddelaar in het verlenen van op geldzaken betrekking hebbende werkzaamheden voor derden. In een studie uit 2002 definieert het ministerie van Economische Zaken de markt voor bemiddeling in financiële diensten als volgt: “bij bemiddeling gaat het om het beroeps- of bedrijfsmatig bij elkaar brengen van vragers en aanbieders van financiële producten met als doel het totstandkomen van een overeenkomst tussen deze partijen. Bemiddeling kan de vorm aannemen van advisering, intermediatie en onderhoud”.

De President van De Nederlandsche Bank, Wellink, zei tijdens een speech voor tussenpersonen in 2003 het volgende:

“Door de fijnmazigheid en de dynamiek blijkt het niet zo eenvoudig om de bedrijfstak helder in beeld te krijgen. Enige jaren geleden heeft de Vrije Universiteit (VU) echter nuttig onderzoek verricht naar de marktsituatie in 2000. Daaruit bleek dat het totale aantal assurantie- en hypotheekbemiddelaars in Nederland toen naar schatting zo’n 9000 bedroeg. Samen waren zij goed voor een provisieomzet van 6,5 miljard gulden, dat is ongeveer driekwart procent van het bruto binnenlands product. Uit de studie bleken bovendien grote marktaandelen voor de tussenpersonen op elke deelmarkt, variërend van ruim 50% tot 75%. Dergelijke cijfers illustreren eens te meer het economische belang van het intermediaire kanaal.”

Het intermediair (tussenpersonen) is een belangrijke bedrijfstak, zowel voor de economie als voor de Nederlandse samenleving. De dienstverlening van de ruim 9.000 intermediairs raakt direct het publieke belang. Goed advies over verzekeringen, hypotheek en andere financiële producten is zelfs als eis vastgelegd in de Wet op het Financieel Toezicht. De overheid heeft het intermediair in 2006 onder gedragstoezicht gesteld, via de Autoriteit Financiële Markten (AFM), om het belang van deze sector te benadrukken. Daarnaast staat de intermediaire bedrijfstak indirect onder toezicht van consumentenorganisaties en de media. De kritische bejegening van de financiële sector in het algemeen is ook een bewijs van het feit dat financiële dienstverlening de maatschappij raakt. Dat kan zowel positief als negatief uitpakken.

Ombudsman Wabeke benadrukte al eens dat: ‘financiële dienstverlening een nutsfunctie is, en dus geen vrije markt. Dat moet je goed reguleren. De Wft heeft dat sterk verbeterd’ (*Kalse en Wester, 2010*). Ook CentiQ<sup>1</sup> suggereert het belang van financieel advies voor de onwetende consument. Meer dan de helft van de Nederlanders is voor het nemen van financiële beslissingen afhankelijk van een derde. Vaak zijn dit adviseurs, zo blijkt uit het CentiQ-onderzoek (2008).

Publieke belangen ontstaan als er sprake is van gecompliceerde externe effecten (*Teulings et al., 2003*). Naarmate de financiële impact groter is wordt het externe effect ook gecompliceerder. Dat verklaart bijvoorbeeld dat de overheid zich meer bemoeit met de markt voor complexe financiële producten dan met de markt voor schadeverzekeringen. In Nederland worden jaarlijks naar schatting acht miljoen complexe adviezen door intermediairs uitgebracht (*Ministerie van Financiën, 2008*). Zonder goede adviezen zouden veel Nederlanders in financiële problemen kunnen komen, doordat men de hypotheek niet kan aflossen, men geen aanvullende pensioenvoorziening treft of men minder vermogen opbouwt. Het gevolg, het externe effect, kan zijn dat een grote groep consumenten te weinig eigen vermogen heeft om te investeren in de economie, banken blijven zitten met restschulden en er een groter beroep wordt gedaan op de collectieve voorzieningen in Nederland. Daarnaast spelen er ook externe effecten in de schadeverzekeringsmarkt. Zonder een goede opstalverzekering komen consumenten in problemen als hun eigen huis afbrandt.

De verzekeringsovereenkomst heeft een belangrijke sociale functie gekregen: de verzekering biedt zekerheid aan het individu door risico's die hij in het maatschappelijk verkeer loop en die hij zelf niet kan dragen, af te wentelen op een collectiviteit (*citaat van Wansink, 2005, in Oostwouder & Vloemans, 2008*). Zonder verzekeringen zou de economie niet kunnen draaien. Bedrijven kunnen niet ondernemen als de risico's die men loopt niet op een of andere manier worden afgedekt. Een olietanker kan niet uitvaren zonder aansprakelijkheidsverzekering, een winkel kan niet voortbestaan na een brand als er geen brandverzekering zou zijn. 56 % van alle bedrijfsmatige schadeverzekeringen worden via een intermediair afgesloten (*Landwaart, 2009*). Als intermediairs massaal verkeerd zouden adviseren aan ondernemers, bestaat het risico dat bij schade veel ondernemers failliet gaan.

De intermediaire bedrijfstak is onderdeel van de financiële sector in Nederland. Banken, verzekeraars, pensioenfondsen, vermogensbeheerders en intermediairs vormen een belangrijke pijler van de Nederlandse economie. Los van de balanstotalen die de financiële sector vertegenwoordigt, zorgt de sector ook voor het functioneren van de economie. De recente kredietcrisis en economische recessie zijn daarvan het directe bewijs. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) schrijft bijvoorbeeld op haar website: “De financiële sector is van

---

<sup>1</sup> CentiQ is een platform van diverse organisaties (overheid, consumenten-organisaties, intermediair, verzekeraars, banken, wetenschap, enz.) met als doel om de ‘financiële kennis en vaardigheden van de consument te verbeteren en een actieve houding te stimuleren. Dit moet ertoe leiden dat de consument zelf goed geïnformeerde en bewuste financiële keuzes kan maken’ (<[www.CentiQ.nl](http://www.CentiQ.nl)>).

buitengewoon grote betekenis voor de Nederlandse economie. Naast het belang van de eigen activiteiten draagt de sector in belangrijke mate bij aan het goed functioneren van het economische verkeer in het algemeen. Banken zorgen ervoor dat betalingen goed verlopen en dat tijdelijke vermogensoverschotten en -tekorten van klanten elkaar vinden via de spaar- en kredietfunctie. Het effectenwezen heeft een faciliterende rol voor marktpartijen die voor eigen rekening en risico geld- of kapitaalmarktoperaties willen uitvoeren. Verzekeraars dragen niet alleen bij aan de stabiliteit van de financiën van ondernemingen en personen ingeval van onvoorziene tegenslagen, maar ook aan toekomstzekerheid door bijvoorbeeld (aanvullende) pensioenen. Een goede marktwerking in de financiële sector, en dus ook voldoende concurrentie, is dan ook van groot belang. In geval van onvoldoende concurrentie in deze sector kan er door te hoge prijzen en achterblijvende innovatie sprake zijn van substantiële maatschappelijke schade.”

De basis van het bestaan van een intermediaire bedrijfstak is gelegen in het feit dat er in Nederland een zekere behoefte is aan de dienstverlening van het intermediair. De economische behoefte bij consumenten en bedrijven is evident, gezien het feit dat het intermediaire distributiekanaal het leidende kanaal is in de markt voor verzekeringen en hypotheeklen. De maatschappelijke behoefte aan een intermediaire bedrijfstak kan worden verklaard door het feit dat consumenten weinig kennis hebben van financiële producten over het algemeen. Onderzoek van CentiQ (2008) wijst bijvoorbeeld uit dat consumenten in een groot aantal gevallen het oneens of helemaal oneens is met de stelling dat men voldoende kennis heeft over sparen (18 procent), verzekeringen (30 procent) en financiële producten (38 procent). Daarnaast hebben financiële producten vaak fiscale consequenties, de financiële markten zijn onvoorspelbaar en wisselvallig en er is een grote diversiteit aan aanbieders en producten. Zo zijn er bijvoorbeeld al meer dan 1.200 verschillende beleggingsverzekeringen in de markt aanwezig ([www.kifid.nl](http://www.kifid.nl)) en zijn er honderden aanbieders (banken en verzekeraars) actief in Nederland.

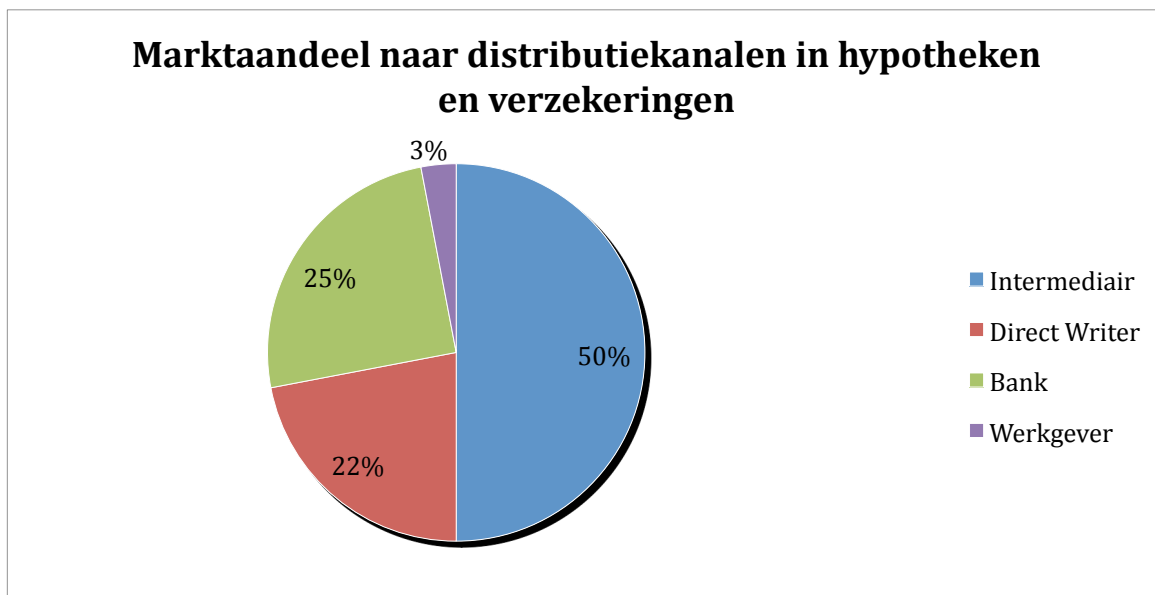
De overheid onderkent ook de relevantie van het intermediaire kanaal, getuige de volgende zinsnede uit een brief van minister Bos aan de Tweede Kamer op 12 september 2008 over de voorgestelde maatregelen ten aanzien van kosten- en beloningstransparantie: “Daarmee krijgen intermediaire partijen een jaar de tijd om de nieuwe maatregelen te verwerken. Dat is wenselijk om de continuïteit van intermediaire dienstverlening – die voor de toegang van de consument tot advies van groot belang is – niet in gevaar te brengen”. Maar de minister is ook zeer kritisch, zoals blijkt uit antwoorden op Kamervragen van Kamerleden Vos en Depla: “Ik heb tijdens het AO op 3 december aangegeven dat ik het eens ben met de constatering dat er nog niet definitief schoon schip is gemaakt, maar tegelijkertijd wil ik niet meegaan met de suggestie dat er niets zou gebeuren” (*ministerie van Financiën, 2010*).

Op basis van het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat de financiële sector met als onderdeel de intermediaire bedrijfstak, in het algemeen van groot maatschappelijk belang is.

## Economische relevantie

Met een financiële stroom van 97 miljard euro in 2007<sup>2</sup> heeft de intermediaire bedrijfstak een grote invloed op de Nederlandse economie. Het intermediair was in 2007 als adviseur betrokken bij 18% van het BBP (www.cbs.nl)<sup>3</sup>. Op basis van cijfers van het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2010) blijkt dat het intermediair in 2009 verantwoordelijk was voor ruim 22 miljard premieomzet uit schade-(exclusief zorgverzekeringen) en levensverzekeringen. Daarnaast was het intermediair in 2009 verantwoordelijk voor circa 35 miljard aan hypotheekproductie<sup>4</sup>.

De verdeling van de marktaandelen naar de verschillende distributiekkanalen op het gebied van verzekeringen en hypotheek in 2007, was als volgt.



(Bewerking De Jong (2010), op basis van cijfers Centrum voor Verzekeringsstatistiek, 2008, IG&H, 2008 en GfK, 2008)

<sup>2</sup> Totale productie verzekeringen en hypotheek. Zie voor de berekening van dit bedrag De Jong, 2010.

<sup>3</sup> Het Bruto Binnenlands Product geeft weer hoeveel in Nederland is geproduceerd.

<sup>4</sup> Ruim 50% van 65 miljard totaal. Het verschil met 2007 qua productievolumen wordt verklaard door de gekrompen hypotheekmarkt en het niet meerekenen van de premies zorgverzekeringen via het intermediair in 2009.

De beschikbare macrocijfers kennen geen uitsplitsing naar particuliere of bedrijfsmatige omzet. Voor bovenstaande berekening is uitgegaan van het marktaandeel van het intermediair in de particuliere markt, omdat die lager is dan in de zakelijke markt. Daarmee wordt het marktaandeel berekend dat minimaal kan worden vastgesteld. Met minimaal 50 procent marktaandeel is de intermediaire bedrijfstak het belangrijkste distributiekanaal van verzekeringen en hypotheeklen in Nederland, gemeten in premie- en hypotheekvolume. Naast het intermediaire kanaal worden tenminste nog drie distributiekanaalen actief ingezet, te weten banken, direct writers en werkgevers. De laatste groep is met name verantwoordelijk voor de distributie van collectieve verzekeringen.

De verzekeringsbedrijfstak is qua premievolume de afgelopen jaren sterk toegenomen. Van 26 miljard euro in 1995 naar bijna 49 miljard in 2005 en circa 77 miljard in 2009. Vanaf 2006 is met name de premieomvang uit ziektekostenverzekeringen sterk toegenomen. De hypotheekmarkt kende tot en met 2006 een sterke stijging naar bijna 120 miljard euro, in 2009 was dit ruim 60 miljard. Indirect is het intermediaire distributiekanaal verantwoordelijk voor een omzet van ruim 57 miljard euro (in 2009), zeker als de omzet in consumptieve kredieten, spaar- en beleggingsrekeningen etc wordt meegerekend. De directe omzet van het intermediair, de feitelijke inkomsten, bestaat voornamelijk uit provisie-inkomsten. Het exacte aandeel inkomsten uit andere beloningsvormen dan provisie is niet bekend. Het AM Jaarboek (2008) maakt melding van het feit dat in 2007 voor 4,9 miljard euro aan provisie is uitgekeerd door verzekeraars aan de intermediaire bedrijfstak. Dit bedrag is een schatting op basis van door verzekeraars beschikbaar gestelde informatie. De provisie-uitkeringen van banken (geldverstrekkers) aan het intermediair voor de bemiddeling in hypotheeklen is hier dan ook niet in meegerekend. De provisie-inkomsten van de intermediaire bedrijfstak in verzekeringen bedragen daarmee 15 procent van alle premies die via intermediairs zijn afgesloten. In 1951 was dit overigens ook 15%.

### **Ontwikkeling marktaandeel**

De ontwikkeling van het intermediaire marktaandeel is beïnvloed door de toegenomen concurrentie, zoals blijkt uit onderstaande cijfers met betrekking tot het intermediaire marktaandeel. Desondanks is het intermediair anno 2010 nog steeds het leidende distributiekanaal in Nederland op het gebied van verzekeringen en hypotheek.

Het intermediaire marktaandeel in verzekeringen was in 1980 als volgt:

kanaal	Marktaandeel
Direct	20%
Beroepsmatige assurantietussenpersoon	55%
Bank	9%
Werkgever	11%
Makelaar og	1%
Rest	4%

(VB, 26-6-1980)

In 1990 (CPB, 1994) worden de volgende marktaandelen gerapporteerd:

kanaal	Aandeel individueel leven	Aandeel particulier schade
Tussenpersoon	49%	32%
Loondienstagent	14%	7%
Banken	20%	5%
Directe verzekeraars	3%	31%
Overig	14%	25%

In 2000 (Risseeuw, 2001) is de totale omvang van de intermediaire markt als volgt berekend:

Deelmarkt	Omvang		Marktaandeel intermediair	Intermediaire omzet
Schade	Premieomzet verzekeraars	35 mld	60%	3,2 mld
Leven	Premieomzet verzekeraars	47 mld	68%	1,4 mld
Hypotheken	Geleend bedrag per jaar	167 mld	52%	1,7 mld
Kredieten	Uistaande schuld	30 mld	75%	180 miljoen

De ontwikkeling van de polisdichtheid bij tussenpersonen geeft aan dat het intermediair gemiddeld een hechtere, economische band met de consument is aangegaan. In 1979 had een gemiddeld NVA-kantoor 2,4 polissen per klant, in 1989 2,85 en in 2005 3,1.

Opmerkelijk is dat het intermediaire marktaandeel in verzekeringen tussen 1980 en 2000 is gestegen, ondanks de ontwikkelingen als hiervoor beschreven. Daarvoor zijn de volgende verklaringen mogelijk:

- het intermediair is door de concurrentie gestimuleerd om meer toegevoegde waarde te leveren;
- de cijfers geven een vertekend beeld omdat banken soms ook (gedeeltelijk) als intermediair worden meegerekend;
- de cijfers geven een vertekend beeld omdat bestaande en nieuwe productiecijfers door elkaar heen worden gebruikt.

Als gevolg van de technologische (internet) ontwikkelingen is er op dit moment wel sprake van een verschuiving in marktaandelen op deelmarkten. Met name in de particuliere schadeverzekeringsmarkt is een verschuiving waarneembaar (De Jong, 2010) doordat consumenten deze verzekeringen meer zelf kunnen en willen afsluiten.

### ***Penetratiegraad***

In Nederland is vrijwel niemand onverzekerd. Nederlanders horen tot de best verzekerde volken van de wereld (*Steenhof, 2008*). Jaarlijks besteden Nederlandse huishoudens circa 4.700 euro aan verzekeringskosten alleen. Het Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008) geeft op basis van cijfers van GfK aan, dat in 2006 de penetratiegraad van verzekeringen en hypotheek als volgt was.

Aantal huishoudens	7.182.000
Inboedel	96,4
Aansprakelijkheid particulieren (AVP)	96,3
Opstal	57,2
Hypotheek (aantal hypotheekgevers)	51,5
Rechtsbijstand	42,9
Levensverzekering hypotheek	34,8
Natura-uitvaart	34,7
Levensverzekering pensioen	28,5

Vrijwel elk Nederlands huishouden heeft dus minimaal twee verzekeringen (inboedel en AVP). Daarnaast heeft meer dan de helft van alle huishoudens een hypotheek. Daarnaast beschikt circa 55% van de Nederlandse bevolking over een eigenwoning, verreweg de meesten financieren die eigen woning met een hypotheek. Deze cijfers in combinatie met de cijfers over het intermediaire marktaandeel, rechtvaardigen de conclusie dat vrijwel alle Nederlandse huishoudens gebruik maken van de diensten van een intermediair, waarbij die intermediair ook de verzekeringsafdeling van een bank kan zijn.

### **Werkgelegenheid**

Als gevolg van enkele wijzigingen in de WAb in de periode tussen 1956 en 2005, is het aantal geregistreerde intermediairs sterk afgenomen. Het SER-register heeft tot en met 2005 gezorgd voor minimale toetredingsdrempels tot de intermediaire markt. Voor de bemiddeling in verzekeringen was alleen een registratie in een register bij de SER noodzakelijk, hetgeen op basis van het hebben van minimaal een assurantie-B diploma werd toegekend. Voor de bemiddeling en advisering in hypotheeklen was helemaal geen registratie nodig. Met de invoering van de Wfd per 1 januari 2006 zijn er meer drempels neergelegd om toegang te kunnen krijgen tot de intermediaire bedrijfstak. Vanaf 2006 dienen adviseurs en bemiddelaars te beschikken over een vergunning van rechtswege, geregistreerd en gecontroleerd door de AFM.

Onderstaande tabel toont de ontwikkeling van het aantal ingeschreven intermediairs in het SER-register en het AFM-vergunningenregister:

	1956	1975	1996	2005	2008	2010
A	2.700	4.037	3.983	3.983	-	-
B	10.800	14.572	19.087	19.087	-	-
C	31.500	14.242	-	-	-	-
D	-	1.860	-	-	-	-
Totaal	45.000	34.711	23.070	20.834	10.187	9.400

(AFM en SER)

Binnen het intermediair in de financiële dienstverlening werkten in 2009 volgens het CBS naar schatting 30.800 personen. Daarbij geeft het CBS aan dat 51% van die werknemers vrouw is en 49% man. Het CBS baseert deze aantallen op het geregistreerde aantal van 6415 vestigingen van assurantietussenpersonen. Dat zijn kantoren die bij de Kamers van Koophandel zich hebben ingeschreven met hoofdactiviteit assuratiebemiddeling. Bij de AFM waren eind 2009 9.400 vergunningen van intermediairs geregistreerd. Dat betekent dat er circa 3.000 intermediairs in Nederland actief zijn die niet als hoofdactiviteit assuratiebemiddeling hebben. Het gaat hierbij om hypotheekadviseurs, financieel planners en bijvoorbeeld pensioenadviseurs. Cijfers van de AFM geven aan dat de markt voor de helft uit zeer kleine bedrijven met maximaal twee fulltime-equivalent (fte) bestaat. 87 procent van de markt bestaat uit bedrijven met maximaal vijf fte (AFM, 2008). Het CBS rapporteert gemiddeld 4,8 banen per assuratiekantoor. Op basis van het AFM-register zou dat betekenen dat er bij intermediairs in Nederland in totaal ruim 45.000 personen werkzaam zijn. Bij de banken en verzekeraars werken naar schatting nog eens enkele duizenden medewerkers die direct in relatie staan tot het intermediair. Bij veel banken en verzekeraars zijn dan ook aparte afdelingen verantwoordelijk voor de distributie van financiële producten via het

intermediair. Daarmee is aangegeven dat het intermediaire kanaal verantwoordelijk is voor een omvangrijk deel van de werkgelegenheid in Nederland.

De ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen het intermediaire kanaal is opgenomen in onderstaande tabel:

jaar	Aantal banen	Aantal bedrijven
2008	30800	6440
2005	32500	6805
2002	33900	6970
1999	36300	6755
1978	33291	?
1975	34106	?

(CBS statline, 2010)

De werkgelegenheid bij intermediairs spreidt zich over het hele land, waarbij er concentratie van het aantal banen is in de meest dichtbevolkte regio, West (de Randstad). In 2008 was de verdeling naar regio's van het aantal assurantietussenpersonen als volgt:

Noord	620
Oost	1265
West	3010
Zuid	1545

Uit onderzoek van Universiteit Nyenrode (2009) in opdracht van De Goudse blijkt verder dat 59% van de intermediaire bedrijfstak bestaat uit familiebedrijven. Deze bedrijven zorgen via bedrijfsopvolging binnen de familie voor continuïteit van het intermediaire kanaal.

De intermediaire bedrijfstak in Nederland heeft een duidelijke economische relevantie, zowel vanwege de omzet die in deze bedrijfstak omgaat als vanwege de werkgelegenheid die het biedt. Daarnaast draagt deze bedrijfstak in belangrijke mate bij aan het draaien van de economie als geheel, wat de economische relevantie extra doet toenemen.

## Toegevoegde waarde van het intermediair

De toegevoegde waarde van intermediairs aan het marktproces wordt vanuit de economische literatuur als volgt beschreven (Spulber, 1999).

- het door kennis van de voorkeuren van vragers en aanbieders, vraag en aanbod bij elkaar brengen, en zodoende transacties bewerkstelligen die in een situatie waar vragers en aanbieders elkaar zelf moeten vinden, achterwege zouden blijven.
- Het door schaalvoordelen (op grond van kennis van de markt, inhoudelijke deskundigheid, hoge mate van efficiency in zoekgedrag, kennis van contracten) goedkoper maken van transacties dan doe-het-zelf vragers en aanbieders kunnen, waardoor er uiteindelijk meer transacties tot stand komen.
- Het bundelen van deeldiensten van verschillende aanbieders, om zodoende voor consumenten optimale pakketten van financiële producten samen te stellen, waardoor er betere transacties tot stand komen.
- Vanuit een positie tussen de partijen de uitvoering van de gesloten contracten monitoren.
- Het voorkomen of onschadelijk maken van opportunistisch gedrag (bijvoorbeeld door moral hazard<sup>5</sup>) door de contractpartijen. De tussenpersoon heeft belang bij zowel een goede relatie met vragers als met aanbieders van financiële producten en heeft daarmee een prikkel om bij te dragen aan een faire opstelling van beide contractpartners.

De toegevoegde waarde van tussenpersonen bij het verlagen van transactiekosten<sup>6</sup> voor consumenten en aanbieders is als gevolg van de digitalisering afgenomen. De onzekerheid bij consumenten ten aanzien van het afsluiten van financiële producten en het specifieke karakter van deze transacties is verminderd. Consumenten kunnen zelf financiële transacties sluiten en hebben de hulp van een tussenpersoon steeds minder nodig. Naast de evidente bedreigingen waarmee tussenpersonen te maken hebben door de vermindering van transactiekosten, blijven er nog steeds bepaalde transactiekosten over voor de consument. De toegevoegde waarde van een tussenpersoon is, vanuit transactiekostenbenadering gezien, gelegen in de bronspecificiteit (complexiteit) van en de onzekerheid bij consumenten ten aanzien van financiële producten. Daarbij neemt het specifieke karakter van financiële producten en de onzekerheid bij consumenten toe naarmate deze complexer worden. Dat impliceert dat de meeste toegevoegde waarde van tussenpersonen is gelegen in de advisering over complexe financiële producten. Het derde aspect dat van invloed is op de

---

<sup>5</sup> Het morele risico (moral hazard) houdt in dat afnemers hun gedrag wijzigen naarmate men weet dat men er voor 'verzekerd' is en niet voor de schade of uitkering hoeft te betalen. Naarmate de afstand tussen afnemer en aanbieder groter is, neemt de kans toe dat de afnemer moreel risicogedrag gaat vertonen.

<sup>6</sup> Kosten om een transactie als een verzekeringsovereenkomst te sluiten, waaronder zoekkosten.

transactiekosten, is frequentie. Financiële producten worden overwegend met een lage frequentie per consument afgesloten, maar een tussenpersoon sluit dergelijke transacties wel frequent. Daardoor is een tussenpersoon bij deze producten beter in staat om transactiekosten te verlagen dan de consument zelf. Vooral complexe financiële producten worden door consumenten niet frequent afgesloten. Pensioenverzekeringen, levensverzekeringen en hypotheek worden over het algemeen slechts een paar keer in een mensenleven afgesloten. De recente ontwikkeling naar 1-jaars contracten bij verzekeringen, maakt dat consumenten mogelijk vaker een verzekering gaan (over)sluiten.

Naast het verminderen van transactiekosten is een andere belangrijke toegevoegde waarde van het intermediair, het verminderen van de informatie asymmetrie. Een tussenpersoon heeft over het algemeen meer kennis en informatie over enerzijds het productaanbod (van belang voor de afnemers) en anderzijds de klant (van belang voor de aanbieders). De toegenomen beschikbaarheid van informatie over financiële producten maakt dat intermediairs een minder grote kennis- en informatievoorsprong hebben dan voor de digitalisering. In het bijzonder het internet biedt consumenten de mogelijkheid om snel en makkelijk over informatie te beschikken ten aanzien van financiële producten. Toch is het niet zo dat de gemiddelde consument over veel kennis van financiële zaken beschikt. Zo blijkt uit onderzoek van CentiQ (2008) dat de consument over onvoldoende kennis van financiële producten beschikt en dat men weinig moeite wil doen om de financiële kennis te vergroten. De Europese Commissie stelt in haar Mededeling over financiële educatie (COM, 2007), dat het financieel bewustzijn van consumenten te wensen over laat.

Vanuit Europees perspectief wordt het Nederlandse distributiesysteem van verzekeringen en hypotheek het maritieme systeem genoemd. Ook Engeland heeft dit systeem. Het maritieme systeem is een zogeheten kopersmarkt. Kamphuisen (2003) beschreef dit als volgt: “de koper is de drijvende kracht, die steeds druk uitoefent op de verzekeraars hem nog verder tegemoet te komen in zijn verzekeringsbehoefte. Die markt kent een hoge graad van dynamiek, zulks in tegenstelling tot de alpiene markt. De verzekeringnemers en de onafhankelijke tussenpersonen zoeken de markt af naar de optimale combinatie van premie en voorwaarden. In zekere zin oefenden zij ook een vorm van toezicht uit: te beperkte voorwaarden, te hoge premies werden snel afgestraft”. Tegenover de maritieme markt staat de alpiene markt, waarin voor onafhankelijke tussenpersonen geen plaats is, omdat dit een verkopersmarkt is. Tarieven en voorwaarden worden door de toezichthouder goedgekeurd, waardoor er weinig verschil en nauwelijks concurrentie is tussen aanbieders. De alpiene markt is een typische (loondienst) agentenmarkt.

Kamphuisen concludeert verder het volgende: “de maritieme wijze van belangenbehartiging, zoals deze in Nederland vorm heeft gekregen, heeft aantoonbaar geleid tot lagere prijzen, betere voorwaarden, meer keuze in voorwaarden en – in het algemeen – betere vervulling van de wensen van de consument dan onder het alpiene systeem”.

De toegevoegde waarde van het intermediair is de afgelopen decennia veranderd, met name onder invloed van de technologische ontwikkelingen. In de volgende hoofdstukken worden de ontwikkelingen met betrekking tot zowel de economische als maatschappelijke relevantie van het intermediair verder beschreven.

## Ontwikkelingen 1910 – 1945

De intermediaire bedrijfstak was in de periode 1910 – 1945 te kenschetsen als relatief rustig. Hoewel Nederland in die periode te maken heeft gekregen met twee wereldoorlogen en een diepe economische recessie (jaren '30), speelt het intermediair een beperkte rol. In die tijd hadden de intermediairs een totaal ander karakter. Intermediairs waren assurantiebezorgers en werden ook wel assurantiebododes genoemd. In feite bestond de intermediaire bedrijfstak in die periode uit twee typen adviseurs: agenten in loondienst van verzekeraars en zelfstandige agenten die werkten voor meestal 1 verzekeraar. In ieder geval was er een zeer hechte band tussen assurantiebezorger en verzekeraar.

De dienstverlening van assurantiebezorgers voor de tweede wereldoorlog had voornamelijk betrekking op het namens verzekeraars verkopen van begrafenispolissen en brandverzekeringen. Verder was een aantal agenten actief als bezorger van volksverzekeringen. Ter illustratie de volgende passage uit het Verzekeringsblad in 1953:

‘Elke dag zijn wij hen er op uittrekken. Per fiets of bromfiets, voorzien van de onmisbare attributen: wijkboekje, stempel en geldbuidel, gaan zij de wijk in. De inning der premiën gaat rustig voort, zoals het altijd geweest is’. Daarnaast waren gespecialiseerde tussenpersonen op de assurantiebeurzen actief in het verzekeren van transportrisico's, zoals de zeevaart. Met het toenemen van de welvaart en de ontwikkeling van de samenleving namen de risico's toe en breidde het terrein van de tussenpersoon uit. Het risico van ziekte en overlijden werd steeds beter verzekeraar, omdat de risico's kleiner werden en beter voorspelbaar.

Net voor het begin van deze periode werd de eerste brancheorganisatie voor assurantievertegenwoordigers opgericht. In 1909 ontstond de Bond van Verenigingen van Vertegenwoordigers van Verzekeringsmaatschappijen (ook wel de Bond der zes V's genoemd), later omgedoopt tot de NBVA (in 2010 gefuseerd in Adfiz).

De periode 1910 – 1945 betekende een sterke opkomst van nieuwe technologieën die de samenleving fundamenteel hebben veranderd. De eerste auto's kwamen in het straatbeeld, het vliegtuig werd een serieus vervoermiddel en nieuwe vormen van communicatie werden ontwikkeld. De samenleving was in deze periode nog verzuild in katholieken, protestanten, socialisten en liberalen. De politieke status van Nederland was dat geen van de traditionele zuilen over een meerderheid beschikte.

Door de invloed van nieuwe technieken, met name ook in de gezondheidszorg, ontstonden er nieuwe risico's die moesten worden afgedekt. De eerste aansprakelijkheidspolis werd ontwikkeld (1913) en Nederlanders kregen aandacht voor vermogensvorming. Nederland transformeerde in deze periode van een nachtwakersstaat (in de 19<sup>e</sup> eeuw) naar een verzorgingsstaat. De overheid ging zich meer bemoeien met het welzijn van de burgers door invloed te nemen in de gezondheidszorg, het onderwijs, werkgelegenheid en de sociale zekerheid. Met name die laatste ontwikkeling zorgde

voor druk op de agenten die zich bezig hielden met volksverzekeringen. Volksverzekeringsagenten richtten zich op het aan de man (letterlijk, de rol van de vrouw was ondergeschikt in dit tijd) brengen van ziektekostenverzekeringen namens ziekenfondsen. De inkomsten van de assurantiebezorgers/vertegenwoordigers in deze periode bestonden hoofdzakelijk uit provisies, courtages en een incasso vergoeding.

De verzekeringsbedrijfstak ontwikkelde zich tot een belangrijke bedrijfstak binnen de Nederlandse economie. Om enige mate van toezicht te houden werd in 1923 de Verzekeringskamer ingesteld, nadat eerst in 1922 de Wet op het Levensverzekeringsbedrijf (WOL) in werking was getreden. Met de WOL werd een strikte juridische scheiding aangebracht tussen het schadeverzekeringsbedrijf en het levensverzekeringsbedrijf. De Verzekeringskamer gaf in haar eerste verslag (1924) aan dat agenten op twee manieren polissen in beheer hebben; polissen die de agent zelf heeft afgesloten en polissen waarvan de agent alleen de premie-incasso doet namens een verzekeraar.

Het aantal intermediairs in de periode van voor de tweede wereldoorlog is niet exact bekend. Dat komt doordat er geen register werd bijgehouden van assurantiebezorgers en het beroep een volledig vrij beroep was in die tijd. Dat betekende ook dat het innen van premies aan de deur een activiteit was die door veel mensen als nevenactiviteit werd gedaan. Aan de deur werd in die tijd nog veel gekocht. De kaasboer, groenteboer, kolenboer en anderen verkochten hun waren van deur tot deur. Deze handelaren inden ook soms de premies voor een maatschappij, omdat men toch langs de deuren moest. Deze praktijken werden door de fulltime assurantieagenten 'beunhazerij' genoemd en waren een doorn in het oog van de beroepsgroep.

Waarschijnlijk waren er meer dan 50.000 mensen actief, al dan niet als hoofdberoep, in de verzekeringsbemiddeling. Op het moment van de eerste verplichte registratie in het SER-register (1956) bleken er 45.000 te zijn die serieus actief waren in assuratiebemiddeling.

Verzekeren en het sluiten van verzekeringen was een sociale activiteit. De assurantiebezorger kwam bij de mensen thuis en sprak daar uitgebreid over wat er zich in de families afspeelde. Het persoonlijke contact met de mensen had niet uitsluitend een sociaal karakter, het was ook een manier om informatie te vergaren over de verzekeringsbehoefte van het gezin.

Tijdens de tweede wereldoorlog namen de Duitsers de regie in handen, ook op het gebied van verzekeringen. Het waren de Duitsers die in 1941 via het Besluit Inkomensverzekeringen de premies voor levensverzekeringen (inclusief pensioenregelingen) fiscaal aftrekbaar maakten. Daarmee werd een impuls gegeven aan het levensverzekeringsbedrijf, waarin ook de assurantieagenten zich toen meer gingen begeven. In de periode 1940-1945 werd 70% groei aan levensverzekeringspremies gerealiseerd binnen de bedrijfstak. In 1942 werd de Hoofdgroep Verzekeringen ingesteld, waarmee een verdere regulering van het verzekeringsbedrijf werd beoogd. De Hoofdgroep Verzekeringen bestond uit drie groepen; schadeverzekeraars, levensverzekeraars en tussenpersonen. In feite was dat de eerste formele erkenning van de aparte positie van de assurantietussenpersoon. Na de tweede wereldoorlog kreeg die positie meer aandacht.

Tijdens het interbellum kwam kredietverlening in opkomst, met name gezinskredieten werden afgesloten. Sparen was voor de oorlog nog lang niet voor iedereen weggelegd. Zo spaarde in 1947 47% van de Nederlandse bevolking.

## Van handelsagent naar bemiddelaar

Verzekeringstussenpersonen zoals wij die kennen waren er niet in het begin van de vorige eeuw. Verzekeringen werden aan de man gebracht door agenten en boden. Deze laatsten waren in dienst van een verzekeraar. Agenten waren er in twee soorten. De zogenaamde vrije agenten en agenten in loondienst. Levensverzekeraars, die zich bezighielden met volksverzekeringen werkten ook wel met incasseerders in vaste dienst die tevens als agent actief waren.

Hoe deze agenten ook werden genoemd en of ze nu wel of niet in dienst van een verzekeraar waren, zij hadden één ding gemeen: zij werkten op basis van exclusiviteit. Voor de bode, de incasseerder en de loondienstagent lag dat voor de hand. Maar het gold ook voor de verzekeringsagent, want die was daar contractueel toe verplicht. Overigens gold die verplichting alleen voor de producten van de betreffende verzekeraar – doorgaans een brand- of levensverzekeraar. Zij stonden weliswaar in vaste betrekking tot één verzekeraar, maar wat deze niet in zijn assortiment had mochten zij van een andere verzekeraar betrekken.

Naarmate de tijd verstreek, zagen steeds meer mensen brood in het verkopen van verzekeringen. Er kwamen ook steeds meer gelegenheidsagenten. Deze agenten hadden een beroep of baan, waarin zij veel contacten hadden – kappers en schoolmeesters, bijvoorbeeld. Als bijverdienste probeerden zij bij familie, bekenden, klanten of ouders van hun leerlingen verzekeringen te sluiten. Onder de gelegenheidsagenten waren ook veel gepensioneerden, vooral gepensioneerde militairen. Ex-militairen waren trouwens ook gewilde werknemers. Verzekeraars namen hen graag in dienst als inspecteur.

### **Wettelijke regeling**

Het zou tot het begin der 30'er jaren duren voordat werd gesproken over een wettelijke regeling voor verzekeringsagenten. Niet voor alle verzekeringsagenten, overigens. Deze regeling had volgens de minister die het wetsvoorstel indiende 'in de eerste plaats de strekking een groep economisch zwakkere personen te beschermen tegen hun medecontractanten, die zich in een sterkere positie bevinden.' Hij doelde daarmee op de vrije agenten, die moesten worden beschermd tegen de verzekeraars voor wie zij werkten. Door deze verzekeringsagenten aan te merken als handelsagenten werd deze bescherming een feit toen, in 1936, de regeling van de handelsagent en de handelsreiziger een plaats kreeg in het Wetboek van Koophandel. De rechtspositie van de vrije agenten, in het bijzonder hun verhouding tot de verzekeraar en hun recht op provisie, werd daarin geregeld.

Gedurende de Tweede Wereldoorlog werd een begin gemaakt met een publiekrechtelijke regeling voor het verzekeringsbemiddelingsbedrijf. Bij het einde van de bezetting verkeerde deze regeling nog in een embryonale toestand. Vooral de 'beroepsassurantiebemiddelaars' bleken toen zeer sterke voorstanders van een wettelijke regeling van hun positie. Enerzijds om paal en perk te stellen aan de grote groei van het aantal gelegenheidsagenten en anderzijds omdat zij ernstige bezwaren hadden tegen het feit dat verzekeringsmaatschappijen deze veelal ondeskundige concurrenten evenveel

provisie betaalden. Overigens vonden ook de verzekeringsmaatschappijen dat beunhazen moesten worden geweerd, maar een algehele uitschakeling van bona fide gelegenheidsagenten ging hen te ver.

### ***Wet Assurantiebemiddeling***

Uiteindelijk kwam er in 1952 een wettelijke regeling: de Wet Assurantiebemiddeling (WAb). Deze werd pas geruime tijd nadien, op 16 december 1954 en deels ook later, van kracht. Met de invoering van de WAb werden verschillende doeleinden nagestreefd: bevordering van de vakbekwaamheid, titelbescherming, regeling van de rechtspositie (portefeuillerecht!) en het recht op provisie en het weren van schijnvolmachten. Bemiddeling bij het sluiten van verzekeringen was nog slechts toegestaan als de tussenpersoon was ingeschreven in één van de door de SER gehouden registers. In register A werden Makelaars en Assurantiebezorgers ingeschreven, ingeschrevenen in het B-register kregen de wettelijk beschermde titel van Erkend Assurantie-agent en het C-register was bedoeld voor Verzekeringsagenten. Bovendien was er nog een D-register voor Aspirant-verzekeringsagenten. Deze kregen een jaar en drie maanden de tijd om te voldoen aan de inschrijvingsvereisten voor een van de andere registers.

De WAb had een sanerende werking. Aan de misstanden die ten grondslag lagen aan de invoering van deze wet werd een einde gemaakt en tegelijk was er sprake van een toename van het vakbekwaamheidsniveau van verzekeringstussenpersonen. Hoe ingrijpend de sanerende werking was blijkt uit de afname van het totaal aantal ingeschrevenen in de SER-registers. Ultimo 1960 stonden 40.431 verzekeringstussenpersonen ingeschreven tegenover 30.065 ultimo 1986. Het aantal tussenpersonen met het laagste vakbekwaamheidsniveau – ingeschrevenen in het C- en D-register – nam eveneens fors af: van 67% in 1969 tot 27% in 1986.

### ***Wet assuratiebemiddelingsbedrijf***

Dit, en niet het minst ook het feit dat bescherming van de consument ondertussen meer aandacht genoot, heeft ertoe geleid dat de WAb werd vervangen door een nieuwe regeling; de Wet assuratiebemiddelingsbedrijf (Wabb). De wens om een vermindering en vereenvoudiging van overheidsregels te realiseren vormde nóg een reden om de Wabb in te voeren. De nieuwe vestigingsregeling werd van kracht op 1 april 1991. Vanaf dat moment golden er hogere vakbekwaamheidseisen en was er nog maar één tussenpersonenregister. Een belangrijke wijziging was ook dat een bestuurlijke sanctie werd geïntroduceerd in de vorm van een doorhalingsgrond. Voortaan kon de SER de registerinschrijving doorhalen van tussenpersonen, die naar zijn oordeel in ernstige mate in strijd handelden met het belang van een of meer verzekeraars, verzekeringnemers, verzekerden of gerechtigden op uitkering.

Kort na de invoering van de Wabb, op 11 januari 1994, werd een voorstel tot wijziging van deze wet ingediend. Een belangrijke reden hiervoor was een – niet bindende – aanbeveling van de Europese Commissie. De aanbeveling hield o.m. in dat onderscheid zou moeten worden gemaakt tot onafhankelijke en niet-onafhankelijke verzekeringstussenpersonen. Het wijzigingsvoorstel hield in

dat de SER in het tussenpersonenregister moest aangeven of een verzekeringstussenpersoon gebonden was. Gebonden tussenpersonen werden verplicht om dat op hun briefpapier te vermelden. Het wijzigingsvoorstel bevatte bovendien een algemene, voor iedere verzekeringstussenpersoon geldende informatieplicht. Deze hield in dat een tussenpersoon aan (potentiële) verzekeringnemers, die daarom vroegen, alle informatie moest verschaffen aangaande de spreiding van de door zijn bemiddeling tot stand gekomen verzekeringen over de verschillende verzekeraars. Ook moest hij hen alle informatie verschaffen over zijn juridische en economische banden met deze verzekeraars.

Het aantreden van een nieuw kabinet én een brief van Rabobank Nederland, waarin aandacht werd gevraagd voor de bijzondere positie van de lokale banken en hun relatie met Rabo-dochter Interpolis, leidden tot een heroverweging van het wijzigingsvoorstel. De ministers Zalm (Financiën) en Wijers (Economische Zaken) kwamen tot de conclusie dat het wijzigingsvoorstel zou leiden tot een ‘tamelijk gecompliceerde wettelijke regeling’. Zij achtten de voorgestelde regeling niet strikt noodzakelijk om knelpunten in de Nederlandse markt op te lossen en moesten bovendien vaststellen dat een aantal lidstaten de aanbeveling niet zou uitvoeren. Daarom trokken zij de op de aanbeveling berustende voorstellen tot wijziging in. Dit mede om te komen tot minder regelgeving en administratieve lastendruk. De eveneens voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de gevolmachtigd agent, die een vermindering van regelgeving inhielden, werden op 1 juli 1995 van kracht.

### ***Deregulering***

In 1995 werd de Wabb door de regering op de lijst van te dereguleren wetgeving geplaatst. De in dit kader ingestelde werkgroep komt met een rapport, waaruit blijkt dat de meningen verdeeld zijn. De Consumentenbond en Economische Zaken bleken een andere mening te huldigen dan de ambtenaren van het ministerie van Financiën, de Verzekeringskamer en de bedrijfstak. Het meningsverschil spitte zich toe op de bepalingen over de beloning van de verzekeringstussenpersoon. Volgens de Consumentenbond en Economische Zaken zouden deze de marktwerking tussen tussenpersonen belemmeren en in de weg staan dat consumenten een duidelijk beeld krijgen van de taak van de tussenpersoon, de beoogde mate van dienstverlening en de beloning daarvoor. De ministers Zalm en Wijers hakten de knoop door. Zij besluiten dat de bepaling dat de beloning van een verzekeringstussenpersoon alleen uit provisie mag bestaan en het verbod om afmakingscourtage in rekening te brengen op niet al te lange termijn te schrappen. Het verbod op retourprovisie kwam te vervallen met de wetwijziging van 1 januari 2000.

De eerder aangekondigde doorhaling van een tweetal beloningsbepalingen werd een feit op 1 april 2002. Hiermee kwam een eind aan de regel dat de beloning van verzekeringstussenpersonen uitsluitend uit provisie mocht bestaan. Vanaf die datum gold ook het verbod op het in rekening brengen van afmakingscourtage niet meer. Voortaan konden verzekeringstussenpersonen dus met hun klanten afspreken op welke wijze zij voor hun dienstverlening moesten worden beloond en ook

hoeveel hun beloning zou bedragen. De praktijk leert, dat van deze mogelijkheid nauwelijks gebruik werd gemaakt.

### ***Wet financiële dienstverlening***

Waar de financiële markt vanouds duidelijke scheidslijnen kende en waar financiële producten en financiële dienstverleners hun eigen plaats hadden, zijn de traditionele grenzen vervaagd. Er zijn producten geïntroduceerd die bestaan uit een combinatie van verschillende financiële producten. En de advies- en bemiddelingsactiviteiten van verzekeringstussenpersonen omvatten een brede waaier van financiële producten. Deze ontwikkelingen en geconstateerde misstanden lagen ten grondslag aan een nieuwe wet: de Wet financiële dienstverlening (Wfd). Deze kent twee uitgangspunten. Het eerste is dat van de distributieconsistentie. Dit houdt in dat het in beginsel niet mag uitmaken via welke kanaal een consument zich een financieel product aanschafft. En cross-sectorconsistentie is het andere. Volgens dit tweede uitgangspunt is het niet relevant uit welke sector het door een consument gekozen financieel product oorspronkelijk stamt. Bovendien stond de wetgever voor ogen dat er voor de verschillende spelers op de financiële markt een gelijk speelveld ('level playing field') moest zijn: zij moeten met elkaar kunnen concurreren onder gelijke voorwaarden.

De Wfd werd op 1 januari 2006 van kracht. Dit was een kaderwet. Een uitwerking van de daarin vastgelegde (open) normen kreeg gestalte in nadere regelgeving, in het bijzonder in het Besluit financiële dienstverlening. Anders dan de Wabb zag de Wfd niet alleen op bemiddeling in verzekeringen, maar op diverse vormen van dienstverlening met betrekking tot een brede waaier van financiële producten. De Wfd kende daarvan een limitatieve opsomming. Naast verzekeringen waren dat betaalrekeningen met inbegrip van de daaraan verbonden betaalfaciliteiten, effecten, elektronisch geld, kredieten, spaarrekeningen met inbegrip van de daaraan verbonden spaarfaciliteiten, beleggingsobjecten, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen andere financiële producten en combinaties van twee of meer van deze producten.

### ***Consumentenbescherming***

Door de invoering van de Wfd kwamen verzekeringstussenpersonen onder een toezichtregime te vallen. Ook ging voor hen een vergunningplicht gelden. De Wfd gold niet enkel voor verzekeringstussenpersonen, die onder het Wfd-regime bemiddelaars werden genoemd, en evenmin uitsluitend voor verzekeringen. Deze toezichtwet kwam weliswaar in de plaats van de Wabb, maar ook van de Wet op het consumentenkrediet (Wck). Er zijn verschillende Europese Richtlijnen in verwerkt: de richtlijn Verzekeringsbemiddeling, de richtlijn Consumentenkrediet en de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten.

De Wfd was bedoeld als een instrument ter bescherming van consumenten die zich een financieel product zoals een verzekering (wilden) aanschaffen. De bescherming die de Wfd consumenten bood werd bereikt door middel van een wettelijke borging van de belangrijkste kwaliteitskenmerken van financiële dienstverlening. Deze kenmerken zagen enerzijds op wat een financiële dienstverlener moet zijn (deskundig en betrouwbaar), anderzijds op wat hij moet bieden (financiële - en juridische

zekerheid) en in het bijzonder op wat hij moet doen (adequate informatie verstrekken en zorgvuldig adviseren). De beoogde consumentenbescherming zag in het bijzonder op de precontractuele fase, dus vóór de totstandkoming van een overeenkomst inzake een financieel product. Bij sommige financiële producten reikte de bescherming verder: daarvoor gold een nazorgplicht voor de betrokken financiële dienstverleners. Dat was het geval bij kredieten en verzekeringen. De Wfd bood consumenten een zekere mate van bescherming gedurende de contractueel overeengekomen looptijd daarvan. Een andere vorm van bescherming was dat een beroepsaansprakelijkheidsverzekering verplicht werd voor verzekeringstussenpersonen.

### ***Wet op het financieel toezicht***

De Wfd was een ultrakort leven beschoren: op 1 januari 2007 kreeg de herziening van het voor financiële dienstverleners geldende toezichtstelsel haar beslag met het van kracht worden van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De Wft kwam in de plaats van een aantal bestaande toezichtwetten zoals de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, de Wet toezicht natura-uitvaartverzekering, de Wet toezicht effectenverkeer 1995 en ook de Wfd. In deze wet en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur zijn de voor de financiële markten en de daarop actieve spelers geldende regels en voorschriften bijeengebracht. Daarbij stond de wetgever voor ogen om een helder inzicht te geven in de samenhang en de verschillen tussen de normen die betrekking hebben op de financiële marktsector.

De Wft heeft betrekking op financiële diensten met betrekking tot financiële producten, waaronder verzekeringen. Drie van deze diensten zijn aan te merken als generieke, voor alle financiële producten geldende vormen van financiële dienstverlening: aanbieden, adviseren en bemiddelen. Daarnaast kent de Wft een aantal specifieke financiële diensten, die enkel voor een bepaald financieel product gelden, zoals het optreden als gevolmachtigd agent.

De Wft is een erg omvangrijke, en daardoor moeilijk toegankelijke, wet die bestaat uit zeven delen. De wet begint met het Algemeen deel, dit bevat een hoofdstuk met definities en reikwijdtebepalingen, een aan de (taken van de) beide toezichthouders – de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank - gewijd hoofdstuk en een hoofdstuk over de nationale en internationale samenwerking van toezichthouders. Dit deel kent verder een hoofdstuk met regelingen inzake toezicht en handhaving en een hoofdstuk over geheimhouding en publicatie. Bovendien bevat het een hoofdstuk met de in acht te nemen procedures bij verlening, wijziging en intrekking van vergunningen en met bepalingen over het openbaar register en beroep. Het deel Markttoegang Financiële Ondernemingen bevat bepalingen over de vergunningplicht en de toepasselijke vergunningvereisten en vrijstellingen. In het omvangrijke derde deel (Prudentieel Toezicht Financiële Ondernemingen) zijn niet alleen de voor financiële ondernemingen algemeen geldende regelingen samengebracht, maar ook specifieke of voor bepaalde ondernemingen resp. financiële groepen en financiële conglomeraten geldende regelingen met betrekking tot het prudentiële toezicht op zulke ondernemingen.

### **Gedragstoezicht**

De in het voor verzekeringstussenpersonen belangrijke vierde deel (Gedragstoezicht financiële ondernemingen) opgenomen bepalingen komen inhoudelijk nagenoeg overeen met die van de Wfd. Het tweede hoofdstuk van dit Wft-deel bevat regels die betrekking hebben op alle financiële diensten. Daarin komen de deskundigheids-, betrouwbaarheids en integriteitseisen aan de orde en bovendien de eisen met betrekking tot de inrichting en structuur van de onderneming. Dit hoofdstuk bevat voorts uitvoerige regels over zorgvuldige dienstverlening, een aantal meldingsplichten en bepalingen met betrekking tot overeenkomsten op afstand. Het derde hoofdstuk bevat aanvullende regels voor bepaalde financiële diensten, waaronder het adviseren van en bemiddelen in verzekeringen en het optreden als gevolmachtigd agent. In dit deel komt ook het portefeuillerecht aan de orde.

Tegelijkertijd met de Wft werd een groot aantal Besluiten en Regelingen van kracht. De met betrekking tot verzekeringstussenpersonen meest relevante daarvan zijn het Besluit Markttoegang financiële ondernemingen Wft, het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Bgfo), de Vrijstellingsregeling Wft en de Uitvoeringsregeling Wft. Het Bgfo bevat een nadere uitwerking van de in de Wft opgenomen informatie- en zorgplichtbepalingen. Een aantal Bgfo-bepalingen is in een later stadium toegevoegd of aangepast. Dit geldt in het bijzonder voor de transparantiebepalingen en de bepalingen met betrekking tot de passende beloning ('inducement').

Verzekeringstussenpersonen worden in de Wft-terminologie bemiddelaars genoemd. Zij bemiddelen, dat wil zeggen dat zij werkzaamheden verrichten die zijn gericht op het tot stand brengen van een verzekering. Het assisteren bij het beheer en de uitvoering van een verzekering ('nazorg') is ook bemiddelen in de zin van de Wft. Voor bepaalde verzekeringen (inkomensverzekeringen en complexe producten) hanteert de Wft het uitgangspunt dat een bemiddelaar ook adviseert. Adviseert hij niet, dan moet hij dit de cliënt duidelijk maken voordat hij met zijn bemiddelingsactiviteiten begint. De Wft kent naast bemiddelaars ook adviseurs. Deze financiële dienstverleners geven uitsluitend advies. Daaronder verstaat de Wft het beroeps- of bedrijfsmatig aanbevelen van een of meer specifieke verzekeringen aan een bepaalde cliënt.

## Ontwikkelingen 1945 – 2010

De periode na de tweede wereldoorlog betekende een grote verandering in het dagelijks leven van de Nederlanders. De televisie deed zijn intrede, in 1953 vond de grote watersnoodramp plaats en in 1963, het jaar van de moord op John F. Kennedy, de barre Elfstedentocht. In 1969 zette Neil Armstrong een kleine stap op de maan. Het Nederlands voetbalelftal haalde drie keer de WK-finale, de Berlijnse muur viel evenals het communisme. Europa werd een begrip via de oprichting van de Europese Gemeenschap en Beatrix de nieuwe Koningin.

### **Welvaartstoename**

Economisch betekende deze periode een enorme vooruitgang qua welvaart. De economische groei werd gestimuleerd door de wederopbouw van na de tweede wereldoorlog. Maar aan die groei kwam een tijdelijk einde met de twee oliecrisissen in de jaren '70. De jaren '80 stonden in het teken van demonstraties tegen atoombommen, krakersrellen en veel sociale onrust door een oplopende werkloosheid. Maar in die periode werd Nederland ook Europees kampioen voetbal, waarmee een natiebrede frustratie werd weggespoeld. De jaren negentig werden getypeerd door het poldermodel en een ongehoorde economische groei, mede tot uitdrukking komend via de aandelenkoersen. De technologie stond niet stil, want na de opkomst van automatisering en computers, veranderde het internet de maatschappij structureel.

De economische en technologische vooruitgang vond plaats in een periode waarin de bevolking sterk groeide en Nederlanders meer bezittingen (vermogen) kregen. Enkele macrocijfers ondersteunen dit beeld:

Autobezit in Nederland

jaar	Aantal auto's
1900	150
1930	68.000
1950	139.000
1960	522.000
1980	4.240.000
1990	5.400.000
2010	7.622.353

(CBS)

## Woningmarkt

jaar	% eigenwoning bezit
1960	24%
1969	35%
1987	43%
1998	51%
2010	55%

(CBS, TON)

## Bevolkingsgroei (X miljoen)

jaar	Aantal inwoners	Aantal huishoudens
1945	6,8	2,5
1975	13,6	4,3
1990	15	6,1
2000	16	9

(CBS)

De werkweek van de Nederlander veranderde, mede onder invloed van de vakbonden. De gemiddelde werkweek ontwikkelde als volgt:

1945: minimaal 48 uur (met maximaal 1 week vakantie per jaar)

1961: 45-urige werkweek

1976: 40-urige werkweek (en een vrije zaterdag)

In de jaren '50 veranderde het economische landschap in Nederland, doordat de industrie en de landbouwsector aan economisch belang afnam. De dienstensector groeide snel. Van 17% van de totale beroepsbevolking in 1930 tot 38% in 1990 (Van Gerwen, 2000).

### **Groei verzekeringssector**

In 1956 was het verzekeraar De Waerdye die als eerste echte beleggingsverzekeraar in de markt kwam. In de jaren '90 werden de moderne beleggingspolissen ontwikkeld. Daarbij kwam een omslag in het type beleggingsproducten. In eerste instantie liep de verzekeraar het beleggingsrisico, maar vervolgens zijn er producten ontwikkeld waarbij het beleggingsrisico bij de verzekerde werd gelegd (unit linked en universal life). Ter illustratie, in 1992 was nog 7% van het aantal beleggingsverzekeringen voor risico van verzekerde, in 1997 30%.

Nadat de overheid (1990) had toegestaan dat banken en verzekeraars belangen in elkaar mochten nemen, breidde het dienstenpakket van het intermediair verder uit. Banken gingen ook bancaire diensten via tussenpersonen afzetten. Intermediairs werden van assurantietussenpersonen meer allfinance dienstverleners. Nederlandse banken en verzekeraars ondernamen internationale stappen om de concurrentiepositie te versterken. Daarentegen bleef het aantal buitenlandse nieuwkomers in de Nederlandse markt beperkt.

In de jaren '90 ontstond aandacht vanuit het intermediair voor employee benefits. Daarmee kwam meer aandacht voor de advisering aan particulieren via het bedrijfsleven.

Vanaf de tweede wereldoorlog is op het gebied van zekerheidsregelingen de markt sterk veranderd. Waar dit voor 1945 een meer private sector was, besloot de overheid na 1945 dat sociale zekerheid een publieke taak was. Er bestond behoefte aan sociale overheidsprogramma's ter bescherming van alle burgers tegen sociale risico's. De overheid had als beleidsinzet betere arbeidsomstandigheden, economische vooruitgang en sociale zekerheid, dit alles onder het motto 'vrijwaring van gebrek'. Er kwam wetgeving om aan deze beleidsinzet inhoud te geven, zoals de Werkloosheidswet (1949), Algemene Weduwen- en Wezenwet (1959) en de Algemene Bijstandswet (1965). Daarmee werd die markt voor verzekeraars en intermediairs kleiner. Vanaf de jaren '80 heeft de overheid weer meer oog voor de private verzekeringssector, mede vanwege de maatschappelijke beweging van toen naar meer marktwerking en minder overheidsbemoeienis.

De periode 1945 – 1980 kan voor Nederland worden getypeerd als een verzorgingsstaat 'van de wieg tot het graf'. Na 1980 doet de overheid steeds meer stapjes terug en wordt de maatschappij individualistischer. De criminaliteit neemt toe, de sociale controle neemt af, mede als gevolg van de afbraak van traditionele sociale verbanden als de kerk en het familieleven. De consument wordt meer aan zichzelf overgelaten, waardoor hij ook meer zelf gaat verzekeren. Er komt ook een omslag in het aansprakelijkheidsrecht, van schuld- naar risicoaansprakelijkheid. Mede als gevolg van deze ontwikkelingen gaan schadeverzekeraars zich richten op preventie en wordt risicomanagement een thema. In 1997 wordt het Nationaal Centrum voor Preventie (NCP) opgericht. In 2000 start het Verbond van Verzekeraars met een apart fraudecentrum.

Eind jaren '80 werd Nederland getypeerd als een consumptiemaatschappij. Nederlanders gingen meer schulden maken, beleggen in plaats van sparen en de huizenprijzen stegen sterk waarmee ook de hypotheeklasten toenamen. De afstand tussen 'rijk' en 'arm' werd groter. Die ontwikkeling betekende ook een groeiende behoefte aan verzekeringen. Bij het bedrijfsleven, maar ook bij particulieren.

De invoering van de WAb zorgde ervoor dat (de vertegenwoordigers van) de tussenpersonen en verzekeraars structureel in overleg traden met elkaar. In 1956 werd de Unie van Assurantie Tussenpersonen (UVAT) opgericht. De UVAT was een samenwerking van de brancheorganisaties NVA, NBVA (toen nog Unitas geheten) en de Amsterdamse en Rotterdamse beursmakelaars. De voornaamste taak van de UVAT was in eerste instantie het maken van afspraken met verzekeraars over de maximale hoogtes van provisies voor schade- en levensverzekeringen. Verzekeraars en tussenpersonen zaten ook samen in de Commissie Overleg Schadeverzekering (COS), waar onder meer afspraken werden gemaakt over de tariefstructuur, zoals de bonus-malus die in 1982 werd ingevoerd.

Het Permanent Comité ter bestrijding van Begunstigingscontracten (PCB) was een ander orgaan dat was ingesteld om marktgedrag te sturen. Vervolgens was er het Permanent Orgaan van Overleg (POR) waarin afspraken werden gemaakt over het administratieve verkeer in verzekeringsland. Dit alles in een tijd dat dergelijke marktafspraken werden toegestaan, soms zelfs bevorderd, door de overheid. Er bestond nog geen mededingingswet.

Een onderzoek van het NIPO uit 1956, gepubliceerd in het VB, illustreert de positie van de tussenpersoon uit die tijd. Het NIPO constateerde het volgende:

- 9 van de 10 gezinshoofden heeft contact met een tussenpersoon gehad
- 84% van de gezinnen heeft wel eens een tussenpersoon op bezoek gehad
- een kwart vond het bezoek prettig, de helft heeft zo'n bezoek liever niet, 10% stelt een bezoek absoluut niet op prijs
- 70% van de consumenten antwoordde bevestigend op de vraag of men de tussenpersoon te woord zou staan als deze langs zou komen
- driekwart van de ondervraagden sluit een verzekering na een bezoek van een tussenpersoon

In de jaren '50 ontstonden de eerste collectieve verzekeringscontracten, waartegen de tussenpersonen regelmatig protesteerden. Zo werd er een extra editie van het Verzekeringsblad uitgebracht in 1953 om te onderstrepen dat collectieve verzekeringscontracten een bedreiging vormen voor de tussenpersonen. Het was in die periode dat er een aparte organisatie werd opgericht, de PCB (Permanent Comité ter bestrijding van Begunstigingscontracten) in 1950, om begunstigingscontracten tegen te gaan. Met begunstigingscontracten kregen bepaalde groepen in de samenleving een andere premie, wat in die tijd als oneerlijke concurrentie werd beschouwd.

Met 45.000 geregistreerde tussenpersonen bleef er, ondanks de invoering van de WAb, ruimte voor de beunhazen. De vertegenwoordigers van tussenpersonen hebben lang gelobbyd voor een door de overheid erkende lijst van onverenigbare beroepen. Met behulp van deze lijst probeerde de sector aan te geven dat het verkopen van verzekeringen onverenigbaar is met sommige beroepen. Een belangrijke groep vormde de ambtenaren, waarvan men vond dat die groep, betaald met belastinggeld, niet de concurrentie mocht aangaan met assurantiebemiddelaars.

De invoering van de WAb en het onder toezicht stellen van tussenpersonen bij de SER, betekende een grote professionaliseringsslag. Tussenpersonen werden steeds vaker bedrijven en de tussenpersonen werden ook zelfstandiger / onafhankelijker ten opzichte van verzekeraars. Die opkomende zelfstandigheid was voor verzekeraars een reden om een compleet pakket (schade- en levensverzekeringen) aan verzekeringsproducten te willen bieden aan de tussenpersonen. In de Reflector (nr.6, 1991) stelde drs. A. Bouwmeester van Goudse Verzekeringen het volgende over de ontwikkeling van het intermediaire kanaal: "het intermediair ontwikkelt zich van vrije beroepsbeoefenaar naar professioneel ondernemer".

De Nederlandse verzekeringsmarkt was aantrekkelijk voor nieuwkomers, ook buitenlandse verzekeraars. Daarvoor worden de volgende redenen aangedragen:

- goede winstvooruitzichten
- open karakter met veel niet-maatschappijgebonden tussenpersonen
- aantrekkelijke fiscale regelingen
- goed georganiseerd toezicht
- betrouwbaar juridisch klimaat

Het distributiesysteem veranderde aanzienlijk tussen 1960 en 1990 volgens het CPB (1994). Daaraan lagen de volgende ontwikkelingen volgens het CPB ten grondslag.

- in 1960 vond de distributie van verzekeringen vrijwel geheel plaats via tussenpersonen, daarna kwamen de direct writers die met name in het particuliere schadebedrijf gestaag marktaandeel vergaarden;
- de loondienstorganisaties van verzekeraars namen in belang sterk af, voornamelijk vanwege de hoge kosten en het te lage deskundigheidsniveau van de loondienstagenten;
- alternatieve distributiekanaal deden hun intrede, zoals warenhuizen, reisbureaus en garagebedrijven. De afzet via deze kanalen is beperkt gebleven;
- banken gingen meer levensverzekeringen verkopen door de sterke groei van het levensverzekeringsbedrijf en de nauwere banden tussen banken en verzekeraars.

De ontwikkelingen in de intermediaire bedrijfstak na de tweede wereldoorlog laten zien dat het beroep van de assurantiebemiddelaar is getransformeerd naar een zelfstandig werkende, professionele bedrijfstak die meer dan alleen in verzekeringen is gaan bemiddelen. In het volgende hoofdstuk worden enkele belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van de relevantie van het intermediair, nader uitgewerkt.

## Concurrentie

De verzekeringsbedrijfstak is zowel voor als na de tweede oorlog een concurrerende bedrijfstak geweest. In 1938 bijvoorbeeld waren er circa 1000 verzekeraars actief in de Nederlandse markt, waarvan ongeveer 700 schadeverzekeraars. Van die 1000 verzekeraars waren er 260 afkomstig uit het buitenland. Nederland telde eind 2008 in totaal 335 verzekeraars die geregistreerd stonden bij De Nederlandsche Bank (DNB). Daarvan stonden 67 levensverzekeraars, 34 natura-uitvaartverzekeraars en 234 schadeverzekeraars direct onder toezicht van DNB. Daarnaast stonden 101 banken in 2007 onder toezicht (DNB, 2009).

De concurrentie voor tussenpersonen is sinds de tweede wereldoorlog sterk toegenomen. Niet vanwege een toename van het aantal intermediairs (dat aantal verminderde juist sterk), wel door de opkomst van alternatieve distributiekanaalen. Van oudsher beschikten de meeste verzekeraars over een eigen verkoopkanaal, via loondienstagenten. Dat kanaal hebben de verzekeraars tot na 2000 in stand gehouden. Uit de recente historie van het intermediaire kanaal worden hier drie ontwikkelingen uitgelicht die cruciaal zijn geweest voor de opkomst van alternatieve distributiekanaalen.

### ***Branchevervaging***

Op 2 februari 1982 demonstreerden ruim 500 tussenpersonen onder de vlag van de Unie van Assurantietussenpersonen (UVAT) op het Binnenhof in Den Haag tegen de aankondiging van staatssecretaris Jaap van der Doef om postkantoren als assurantiekantoor te gaan inzetten. De inzet van UVAT was om die plannen van tafel te krijgen. “Pal voor het debat in de Tweede Kamer hebben de UVAT-leden in voor het Binnenhof ongewoon keurige demonstratiekleding het voor elkaar gekregen, dat de Tweede Kamer via een motie het voorstel van de staatssecretaris goeddeels verwierp. Alleen de reisverzekering mocht nog ‘uit de muur’ komen” (VB 16, 27 augustus 2009).

De PTT was destijds nog een overheidsinstelling en de medewerkers waren ambtenaren. Vanuit de intermediaire wereld was er hevig verzet tegen deze plannen, met als belangrijk argument dat de concurrentie richting tussenpersonen niet met belastinggeld zou moeten worden gefinancierd. De ontwikkeling dat partijen van buiten de verzekeringsbranche ook verzekeringen gingen verkopen wordt branchevervaging genoemd. In het Verzekeringsblad van 21 februari 1980 is het volgende citaat te lezen van CDA Tweede Kamerlid H. Eversdijk: “dat geen diensten die specifieke aandacht, zorg of deskundigheid behoeven, zoals bijvoorbeeld assurantiebemiddeling, via het loket verkocht mogen worden”. Daarmee reageerde de heer Eversdijk op het voornemen om verzekeringen aan het loket van postkantoren te laten verkopen.

Met de opkomst van het consumentisme in de jaren '80 begaven ook de consumentenorganisaties als Consumentenbond en Vereniging Eigen Huis zich op het terrein van verzekeringen en hypotheek. In 1985 bijvoorbeeld bood de Consumentenbond verzekeringsadvies aan tegen betaling.

In 2000 kwam er een nieuwe discussie op gang met betrekking tot branchevervaging. Olieconcern Shell ging met verzekeraar AXA in zee om autoverzekeringen te gaan verkopen. Maar er ontstonden ook andere ‘unieke’ combinaties, zoals Achmea en supermarkt C1000 en Aegon met Albert Heijn. Tegenwoordig worden verzekeringen en bijvoorbeeld consumptieve kredieten nog steeds via branchevreemde kanalen aan de man gebracht. Zo verkoopt de Hema schadeverzekeringen en is drogisterij Kruidvat actief in krediet- en verzekeringsbemiddeling.

### ***Liberalisering structuurbeleid 1990***

Op 1 januari 1990 werd het structuurbeleid geliberaliseerd. Dit beleid bestond uit maatregelen om economische machtsconcentraties rondom banken tegen te gaan. Fusies en overnames werden door de overheid getoetst aan de criteria “gezond bankbeleid” en “ongewenste ontwikkeling van het kredietwezen”. “Europa 1992” was de belangrijkste overweging bij de liberalisering. Beleidsmakers vonden dat onze financiële instellingen zich adequaat moesten kunnen voorbereiden op de interne markt. Daarbij pasten de beperkingen van het structuurbeleid niet langer (Arnold, 2009).

Het structuurbeleid betekende onder meer dat banken en verzekeraars gescheiden ondernemingen waren die geen belangen in elkaar mochten hebben. Vanaf de jaren tachtig kwam daar verandering in. In eerste instantie gingen banken en verzekeraars meer samenwerken, in tweede instantie stond de overheid toe dat banken en verzekeraars ook belangen in elkaar mochten nemen. Die wetswijziging (opheffen verbod voor banken en verzekeraars om aandelenbelangen in elkaar te hebben) trad op 1 januari 1990 in werking.

Door deze liberalisering van overheidswege ontstonden in Nederlanden diverse bankverzekeraars. De eerste grote fusie die werd aangekondigd was die tussen de NMB, de Postbank en Nationale Nederlanden. Voormalig NBVA-secretaris Johan van der Schoot zei hier later het volgende over: “Het bericht van de fusie sloeg bij het intermediair in als een bom. Voor de NBVA lag het gevaar van de krachtenbundeling tussen verzekeraar en bank met zijn postkantoren niet zozeer in de fusie op zich, maar met name in de voorgenomen uitvoering daarvan. Uitlatingen van de fusiepartners maakten duidelijk dat de rechtstreeks werkende Postbank nieuwe mogelijkheden zou aanboren op de particuliere markt. NN zou de Postbank daarvoor gaan uitrusten met andere producten, voorwaarden en tarieven dan waarover het intermediair kon beschikken (dual pricing & dual conditioning) en bovendien zou de Postbank toegang krijgen tot de klantenbestanden van NN die in de loop der jaren door het intermediair waren opgebouwd. Dit werd gezien als een motie van wantrouwen aan het adres van het professionele intermediair. De NBVA zag dit als ‘de bijl aan de wortel van het systeem’” (Van Stigt Thans, 2009). De fusie leidde tot het ontstaan van de ING. Later in de jaren '90 volgden meer fusies tussen banken en verzekeraars, wat uiteindelijk leidde tot concerns als SNS Reaal, Fortis ASR en Rabobank / Achmea.

De confrontatie tussen intermediairs en ING maakte duidelijk dat de belangen tussen verzekeraars en tussenpersonen niet automatisch gelijk zijn. Johan van der Schoot (Van Stigt Thans, 2009) typeert dit als de emancipatie van het intermediair. Distributie werd een belangrijker thema in de

verzekeringsmarkt en de rol van het intermediair daarin kreeg een belangrijkere positie in het beleid van verzekeraars. Tot aan de jaren '90 was er sprake van een overlegcultuur tussen verzekeraars en tussenpersonen. In de jaren '60 en '70 ontstonden de zogeheten contactcommissies, waarin vertegenwoordigers van tussenpersonen en verzekeraars per branche afspraken maakten over de verzekeringspolissen en de tarieven daarvan. Ook de overheid had tot in de jaren '80 grip op de tariefstelling van verzekeringen, doordat via de Prijzenwet er zeggenschap was in geval van premieverhogingen. Met instemming van het Ministerie van Economische Zaken kende de Nederlandse verzekeringsmarkt prijskartels. Met de opkomst van Europa kwam daar eind jaren '80 een einde aan.

### **Internet**

Medio jaren '90 kwam internet in opkomst binnen de verzekeringsmarkt. De technologische mogelijkheden van internet maakte het makkelijker om direct consumenten te benaderen, zonder distributiekanaal. De verzekeringsindustrie experimenteerde eind jaren '90 ook met internet om verzekeringen en andere financiële producten rechtstreeks te verkopen. De eerste voorbeelden daarvan waren Ineas, Wellowell en MrFinch. Wellowell was een initiatief van Nationale Nederlanden en fungeerde als virtueel adviseur om verzekeringen te sluiten en te vergelijken. In 2004 werd de stekker uit dit initiatief getrokken. MrFinch was een vergelijkingssite voor verzekeringen en een initiatief van Achmea. In 2004 werd MrFinch overgenomen door vergelijkingssite Verzekeringssite.nl.

De eerste echte online verzekeraar in Nederland was Ineas, dat in 2010 haar activiteiten moest beëindigen. Later volgde Basic-Life. Kenmerkend voor deze partijen was dat men aan het begin stond van het digitale tijdperk. Het vertrouwen in dergelijke e-commerce bedrijven kreeg echter een grote deuk door het omvallen van internetbedrijf World Online in 2001. Vanaf 2005 hebben nieuwe internetverzekeraars het licht gezien, zoals Ditzo, Allsecur, Izio en Inshared.

De gevolgen van de toegenomen concurrentie heeft het intermediair direct ervaren. Uit onderzoek van De Amersfoortse (Reflector, april 1971) blijkt dat het intermediair in 1971 de meeste concurrentie ervaart van de direct writers (bij gezinsspakketten) en van de banken (bij zakelijke verzekeringen). In datzelfde jaar somde vertrekkend NVA-voorzitter Paasterink de volgende gevaren op voor het assurantiebezorgersvak, zoals hij dat zelf noemde:

- afbrokkeling van portefeuilles door de invoering van sociale verzekeringen die eerst tot het domein van de particuliere verzekeringssector behoorde (ongevallenwet, ziektewet, ziekenfondsverzekering, invaliditeitsverzekering, wet deelneming bedrijfspensioenfonds, WAO);
- branchevervaging door de toenemende automatisering;

## Schadeverzekeringen

Het intermediair in Nederland is hoofdzakelijk actief in de bemiddeling en advisering van schadeverzekeringen. In het begin van de onderzoeksperiode waren dat vooral begrafenisverzekeringen en brandverzekeringen, maar met het veranderen van de maatschappij veranderde ook de portefeuillesamenstelling van het intermediair. De assurantiebezorgers werden assurantieagenten, de agenten werden adviseurs en de adviseurs werden ondernemers. Het intermediair ging ook aansprakelijkheidsverzekeringen, risicoverzekeringen en motorrijtuigenverzekeringen verkopen. In lijn met de ontwikkeling van het Nederlandse wagenpark, de toegenomen risico's door de groei van de economie en de eigen verantwoordelijkheid die de overheid nadrukkelijker bij de burger neerlegde.

Met de juridisering van de samenleving kwam er ook vanuit het intermediair aandacht voor de rechtsbijstandverzekering. De ziektekostenverzekering kende in de portefeuille van het intermediair een wisselend bestaan, doordat de overheid dit soms als een private en soms als een publieke verzekering beschouwde.

Het toegenomen ondernemerschap in Nederland betekende een groeimarkt voor het intermediair. Het aandeel zakelijke klanten in het bestand van tussenpersonen is sterk gegroeid. In 2007 was de zakelijke markt verantwoordelijk voor circa 30% van de totale intermediaire omzet (De Jong, 2010). Risseeuw (2001) rapporteerde dat 10% van de totale assurantiemarkt zakelijke verzekeringen betrof. Het intermediair heeft dus een groter aandeel in de zakelijke verzekeringsmarkt dan gemiddeld. Met het zelfstandiger worden van het intermediair en de verschuiving van agent naar ondernemer, is de tussenpersoon meer actief (en succesvol) geworden in de zakelijke markt.

## Levensverzekeringen

De levensverzekeringsmarkt kende een sterke groei na de tweede wereldoorlog. Dat kwam door de ingezette fiscale stimulering van deze verzekeringen, door de bevolkingsgroei en bijbehorende welvaartstoename, door een toename van het aantal verschillende levensverzekeringen en het feit dat consumenten makkelijker over hun inkomen gingen praten en ook meer inzicht kregen in de eigen vermogenssituatie. In eerste instantie betrof de groei met name de collectieve verzekeringen, maar vanaf de jaren '70 nam ook het aandeel individuele levenpolisseren sterk toe.

Tussenpersonen kregen vanaf de jaren '60 een groter aandeel in de levensverzekeringsmarkt. Dat kwam vooral door de samenvoeging van het schade- en levensverzekeringsbedrijf. De schadeverzekeraars wilden graag toegang tot het levensverzekeringsbedrijf vanwege de hoge marges die daar konden worden gerealiseerd. De levensverzekeraars wilden graag gebruik maken van het fijnmazige distributienetwerk van tussenpersonen waarover de schadeverzekeraars beschikten. In de jaren '60 ontstond een fusiegolf in de verzekeringsbedrijfstak. In 1963 ontstond Nationale Nederlanden uit een fusie tussen De Nederlanden van 1845 en de Nationale Levensverzekeringsbank en werd AMEV geboren. In de tweede helft van de jaren '60 leidden fusies tot het ontstaan van Ennia, Delta Lloyd en AGO.

Om meer levensverzekeringen te verkopen, begonnen verzekeraars na de oorlog met de verstrekking van hypotheekgelden. De traditionele beleggingsverzekering deed zijn intrede eind jaren '50. In 1956 werd verzekeraar De Waerdye opgericht. Deze verzekeraar was een 'maatschappij van levensverzekering op basis van belegging in aandelen'. De jaren '60 kenden florierende aandelenkoersen en betekende de opkomst van de fractieverzekering en van beleggingsplannen. Vermogensadvies en -beheer deed zijn intrede. In de jaren '90 kwamen, gestimuleerd door de ontwikkelingen in het buitenland waar met name de Nederlandse banken en verzekeraars zich oriënteerden, de moderne beleggingsverzekeringen (Unit linked en Universal Life). Bij deze verzekeringsvormen was het beleggingsrisico voor de verzekerde en niet meer voor de verzekeraar. In 1992 bestond 7% van de levensverzekeringen uit beleggingsverzekeringen, in 1997 was dit percentage opgelopen tot 30%. In deze periode werden ook de aandelenspaarplannen ontwikkeld, gericht op Jan Modaal.

De toename van de productie levensverzekeringen bij het intermediair is mede te verklaren door de fiscale maatregelen van de overheid. Na de eerste stimuleringsmaatregelen onder het Duitse bewind in de tweede wereldoorlog, volgde de plannen voor de brede herwaardering in de jaren '80. Voordat deze plannen in werking traden besloten veel mensen om 'nog even snel' een polis te sluiten. De inwerkingtreding van de Brede Herwaardering in 1992 zorgde voor een dip in de levenproductie.

Naar aanleiding van het bedrijfsvergelijkend onderzoek van 1990 onder NVA-leden (Reflector, 1991), wordt aangegeven dat de provisie-inkomsten uit levensverzekeringen explosief zijn gestegen. In 1990 zijn de inkomsten verdrievoudigd ten opzichte van 1984. Het aandeel levensverzekeringsprovisies bij NVA-kantoren was in 1990 26,3% ten opzichte van 16% in 1981.

In 1960 gaf M. Buys (Reflector, januari 1960) aan in een rede over veertig jaar verzekeringen, dat het verzekeringsvak zich in die jaren had ontwikkeld van een kostenvak naar een vermogensbeheervak.

## Ondernemerschap

Met de invoering van de WAB in 1952 kreeg de intermediaire bedrijfstak een meer professioneel karakter. Assurantietussenpersoon werd als een specifiek beroep beschouwd door de wetgever. Daarmee kwam de wetgever tegemoet aan een lang gekoesterde wens van de standsorganisaties (NBVA en NVA). De WAB markeerde de strijd tegen de beunhazerij.

Met name van belang was dat de WAB het portefeuillerecht van het intermediair regelde. Daarmee verkreeg het zelfstandige (onafhankelijke) intermediair een eigen, ook juridische status. De WAB betekende ook de formalisering van het begrip zorgplicht. Assurantiebemiddeling was voor de tweede wereldoorlog feitelijk een markt van het sluiten van verzekeringen en het innen van premies namens de maatschappij. Met de invoering van de WAB werd van de assurantiebemiddelaar een bepaalde zorgplicht verondersteld. De markt ontwikkelde zich hierdoor tot een markt waarin actieve begeleiding van verzekerden plaatsvond. Die actieve begeleiding werd niet alleen bevorderd door de wetgever, maar werd ook gestimuleerd door de toegenomen concurrentie. Zonder regelmatig klantcontact werd het risico groter dat cliënten naar een andere bemiddelaar of verzekeraar zouden overstappen.

Doordat de WAB ook deskundigheidseisen stelde aan het intermediair, ontstonden diverse organisaties die zich met opleidingen gingen bezighouden. Zo werd in 1949 het Stichting Vakontwikkeling Verzekeringsbedrijf (SVV) opgericht en in 1956 de Stichting Examens Verzekeringsbedrijf (SEV).

Met de oprichting van de NVA in 1948 kreeg het intermediair naast de NBVA een tweede standsorganisatie. De NVA stond voor Nederlandse Vereniging van Assurantiebezorgers. In 1951 werd de Unie van Assurantietussenpersonen (UVAT) opgericht om de gezamenlijke belangen van het intermediair te behartigen. De UVAT bestond bij haar oprichting uit:

- de NBVA
- de NVA
- De Amsterdamse vereniging van assurantiebezorgers
- De Rotterdamse vereniging van Makelaars in Assurantiën
- De Vakgroep assurantiemakelaars / bezorgers provinciaal bedrijf
- De vakgroep assurantieagenten

De activiteiten van UVAT werden verdeeld in drie groepen; het beursbedrijf, de provinciale assurantiebezorgers en de assurantieagenten. De UVAT gaf aan de vertegenwoordiging te willen zijn van alle zelfstandige tussenpersonen.

De professionalisering van het intermediair kan worden afgemeten aan een aantal factoren. Het verenigingsblad van de NBVA bijvoorbeeld, De Stem, heeft zich ontwikkeld van een verenigingsblad met verzekeringsnieuws naar een ondernemersmagazine met aandacht voor de bedrijfsvoering. Ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van de NVA (in 2008) gaf voorzitter Bob Veldhuis aan dat de NVA zich heeft ontwikkeld van een standsorganisatie naar een brancheorganisatie.

Na de invoering van de WAB heeft het intermediaire kanaal zich ontwikkeld naar een meer professionele beroepsgroep. Er kwam een duidelijke scheiding tussen de zelfstandige ondernemers en de loondienstagenten. Er werd specifieke vakkennis geëist door de overheid en ondernemerschap werd belangrijker. Enerzijds door de invloed van technologische vernieuwingen (telefoon, fax, computer, internet) en anderzijds ook door de toegenomen concurrentie.

Een teken van professionalisering is ook de aandacht voor de bedrijfseconomische cijfers van het intermediair. De NVA startte met een jaarlijks bedrijfsvergelijkend onderzoek onder haar leden in 1962. In 1988 startte de NBVA met haar bedrijfsvergelijkend onderzoek (Balans).

In 1976 richtte de NVA een aparte automatiseringstak op, ANVA, met als doel grip te houden en te krijgen op de administratieve en technologische ontwikkelingen bij het intermediair.

Een van de belangrijkste ontwikkelingen voor het intermediair was de opkomst van automatische incasso. Het intermediair, eerst als assurantiebezorger, inde in het verleden zelf de premie bij de klant. Daarmee hadden de tussenpersonen een direct klantcontact dat vaak aanleiding was om te spreken over mogelijke nieuwe verzekeringen die noodzakelijk waren. De premie-incasso was in feite het beste marketinginstrument. Enerzijds vanwege de productiekansen, anderzijds ook om het sociale aspect in de onderlinge relatie te behouden. Door de technologische ontwikkeling kregen consumenten in de jaren '70 het salaris niet meer in een loonzakje, maar via de bank overgemaakt. Dat betekende dat de incasso van verzekeringspremies ook via de bank kon verlopen. De noodzaak voor de tussenpersoon om langs de deuren te gaan en de premie te innen viel daarmee weg. Dat holde ook de sociale functie van de tussenpersoon enigszins uit.

De ontwikkeling van het intermediair komt ook tot uiting in de omvang van de kantoren. De intermediaire bedrijfstak heeft onder invloed van de professionaliseringsslag aan schaalvergroting gedaan. Onderstaande tabel maakt duidelijk dat van de bij de StFD (Stichting Financiële Dienstverlening) aangesloten ondernemingen, er circa 85 procent een bedrijfsomvang hebben van maximaal vijf fte. Hoewel het aantal zzp-ers sterk daalt, is het nog steeds zo dat 35 procent van de intermediaire markt bestaat uit zelfstandig ondernemers zonder personeel.

#### Aantal werkzame personen in klassen, uitgedrukt in % aantal deelnemers StFD

Jaar	Aantal deelnemers	Aantal fte's								
		zzp	2	3	4	5	6-10	11-20	21-50	> 50
2004	8370	46,6%	19,8%	10,3%	6,9%	3,7%	7,0%	3,2%	1,7%	0,9%
2005	8370	42,7%	21,1%	11,3%	7,1%	4,1%	7,6%	3,5%	1,7%	0,9%
2006	8011	40,0%	22,2%	12,4%	7,0%	4,6%	7,6%	3,8%	1,6%	0,9%
2007	8168	35,2%	26%	12,1%	7,8%	4,8%	8,1%	3,7%	1,6%	0,8%

(StFD, 2009 uit De Jong, 2010)

In 1980 bleek uit het bedrijfsvergelijkend onderzoek van de NVA dat 61% van de leden, delen van de administratie geautomatiseerd had. In 1985 werd gerapporteerd dat 90% van de NVA-leden geautomatiseerd was. In 1990 ging het Assurantie Data Netwerk (ADN) van start. ADN is een systeem voor elektronisch berichtenverkeer tussen verzekeringsmaatschappijen en verzekeringstussenpersonen.

Aan de hand van de thema's van de NVA-congressen is ook te merken hoe het intermediair zich heeft geprofessionaliseerd.

jaar	Thema NVA-congres
1966	Automatisering
1967	De continuïteit van assurantiebemiddelingsbedrijven
1969	De betekenis van de assurantietussenpersoon
1971	Marketing in het verzekeringsbedrijf
1980	Marketing ter positionering van de professionele tussenpersoon



In 1991 werd, mede als antwoord op de liberalisering van het structuurbeleid en de daaruit toegenomen concurrentie van bankverzekeraars, het Instituut voor de Marketing van Assurantiebemiddelingsbedrijven (IMA) opgericht. IMA concentreerde zich in haar activiteiten op de particuliere klanten, omdat in die markt de positie van het intermediair onder druk kwam te staan.

## Marktwerving

De aandacht vanuit de politiek en overheid voor marktwerving is in de jaren negentig versterkt door de Europese eenwording. Het verworpen tot een Europese vrijhandelszone (vrij verkeer van personen, goederen en diensten) kon alleen door meer marktwerving toe te laten. Daarnaast had de sterke economie in de Verenigde Staten, waar de vrije markt floreerde, in de jaren negentig een grote aantrekkingskracht op zowel beleidsmakers als ook economen. Het woord van de vrije markt werd meer dan ooit gepredikt, waarbij de goede voorbeelden vanuit de Verenigde Staten konden worden aangevoerd als bewijs. In de jaren daarna konden ook steeds meer voorbeelden uit Engeland worden gebruikt ter onderbouwing van de politiek tot marktwerving.

In het begin van die jaren negentig bevond Nederland zich nog in de Europese achterhoede op het gebied van economische groei en marktdynamiek (*Gradus, 1994*). Met de voorbeelden uit andere landen erbij werd de noodzaak gevoeld om marktwerving meer te stimuleren. In Nederland is dat op een aantal manieren duidelijk zichtbaar geworden. Zo is er een nieuwe, strengere mededingingswet ingevoerd en is de MDW-operatie in gang gezet. MDW staat voor marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit. De MDW-operatie is gestart in 1994 en heeft geleid tot tientallen projecten in vele verschillende sectoren. De doelstellingen van de MDW-operatie waren (*Geelhoed en Oskam, 1998*):

- het terugdringen van de administratieve lastendruk die uit de wet- en regelgeving voortvloeit tot het noodzakelijke minimum;
- het stelselmatig herzien van wet- en regelgeving die ertoe strekt, of tot gevolg heeft, dat effectieve concurrentie wordt beperkt. Slechts indien en voorzover overtuigend kan worden aangetoond dat concurrentiebeperkende maatregelen een duidelijk gekwalificeerd algemeen belang dienen, zijn ze aanvaardbaar;
- de verbeteringen van de kwaliteit van wet- en regelgeving in termen van transparantie, consistentie en uitvoerbaarheid.

De MDW-operatie heeft geleid tot vele maatregelen, zoals aanpassing van de winkeltijdenwet, nieuwe Arbo-wet en het doorbreken van de domeinmonopolie binnen de advocatuur. Verder is er bijvoorbeeld meer concurrentie bereikt op de benzinemarkt, in de taxiwereld en bij ziekenhuizen. Ook de intermediaire bedrijfstak is onderdeel geweest van de MDW-operatie. Het project assurantiebemiddeling heeft zich met name gericht op het afschaffen van enkele beloningsartikelen in de Wabb. Als gevolg van de MDW-operatie is het voor assurantiebemiddelaars en financieel adviseurs niet meer verplicht om zich uitsluitend via provisie te laten betalen. Ook andere vormen van beloning (bijv. feebeloning) werden vanaf 2002 toegestaan. Daarnaast mochten intermediairs vanaf 2000 (een deel van) de provisie aan de klant teruggeven (retourprovisie).

De toegenomen marktwerking binnen de intermediaire bedrijfstak heeft zich vooral voltrokken op het gebied van de beloningsstructuur. De markt kreeg de vrijheid om alternatieve beloningsmodellen te ontwikkelen. Naar verwachting zullen de wettelijke maatregelen op het gebied van de transparantie meer marktwerking ten aanzien van nieuwe beloningsmodellen teweeg gaan brengen.

Ter bevordering van de marktwerking binnen de intermediaire bedrijfstak heeft de overheid een aantal maatregelen genomen de afgelopen jaren. Aan de aanbodzijde is gekozen om de toetredingsdrempels te verhogen, met als verwachting dat daardoor de professionaliteit en uiteindelijk de aantrekkingskracht voor nieuwe toetreders wordt vergroot. Aan de vraagzijde loopt het uitgebreide project CentiQ en is een begin gemaakt met de invoering van belonings- en kostentransparantie. De prijsvorming is een terrein waar de overheid zich sterk mee heeft bemoeid. De overheid heeft een verplichte balansregeling ontworpen die er toe leidt dat intermediairs vanaf 2011 bij complexe producten niet meer afsluitprovisie mogen ontvangen dan het totaal aan doorlopende provisie. Ook heeft de overheid regels met betrekking tot een terugboekverplichting uitgebreid naar hypotheek. Verder is een totaalverbod op bonussen ingesteld en wordt het werken op feebasis nadrukkelijk gestimuleerd (*AMweb 2009*). De meest ingrijpende maatregel lijkt de invoering van de inducementnorm. Met de invoering van de inducementnorm per 1 januari 2009, stelt de overheid dat bij complexe producten en hypotheek een aanbieder aan het intermediair in principe geen provisie mag uitbetalen, tenzij er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De overheid stelt dus strikte regels aan het mogen uitbetalen en dus ontvangen van provisie en de overheid bemoeit zich met de hoogte van de provisies die worden betaald. Want, zo geeft de AFM aan, om aan de inducementnorm te kunnen voldoen, dient de provisie onder meer een relatie te hebben met de gemaakte kosten en de geleverde inspanning van het intermediair (*AFM, 2009*).

De recente ingrepen van de overheid in de intermediaire bedrijfstak, zijn hoofdzakelijk gericht op de vraagzijde en de prijsvorming. Het marktwerkingsbeleid van de overheid in de intermediaire bedrijfstak is er niet op gericht om de concurrentie tussen intermediairs te vergroten. Deze ontwikkeling toont aan dat de wetgever en de toezichthouder de nadruk leggen op het consumentenbelang, vanuit de overweging dat dit belang direct wordt geraakt door de dienstverlening van het intermediair.

Het marktwerkingsbeleid in Nederland richt zich niet op het realiseren van volkomen vrije mededinging. Ook de toezichthouder op de intermediaire bedrijfstak ziet hier niet op toe. Het statutaire doel van de AFM is het toezien op 'ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten'. Dit doel is vertaald in drie operationele doelstellingen die richtinggevend zijn bij de uitvoering van het gedragstoezicht: het bevorderen van de toegang tot de markt, het bevorderen van de goede werking van de markt, en het bevorderen van het vertrouwen in de markt (*AFM, 2007*). Binnen Nederland is het mededingingsbeleid gericht op het bewerkstelligen van een effectieve concurrentie, ofwel een zo optimaal mogelijke marktwerking. De NMa geeft in haar Monitor Financiële Sector (2004) invulling aan het begrip optimale marktwerking. "Wanneer de consument het – in zijn specifieke geval – best

mogelijke advies tegen een zo laag mogelijke prijs krijgt, werkt de concurrentie binnen het intermediaire distributiekanaal optimaal. Een voorwaarde hiervoor is dat de prikkels van consumenten om tussenpersonen in hun belang te laten handelen, sterker zijn dan de prikkels van verzekeraars.”

Ten aanzien van de marktwerking in de verzekeringsbedrijfstak maakte de NVA zich in 1967 zorgen over de continuïteit van assurantiebemiddelingsbedrijven. Dat was dan ook de titel van het jaarlijkse congres, omdat de NVA constateerde dat als gevolg van de toegenomen concurrentie, de premies werden verlaagd, waardoor er meer kans was op faillissementen bij tussenpersonen. Eind 1968 zette de NVA vraagtekens bij de doorgevoerde premieverlagingen op diverse verzekeringen, zoals de ziektekostenverzekeringen en de brandverzekeringen. In 1970 protesteerde de NVA tegen de hoge rentes die levensverzekeraars rekenden voor woninghypotheken.

Het onder toezicht brengen van de intermediaire bedrijfstak, komt voort uit het feit dat er eind jaren negentig een Europese Richtlijn Verzekeringbemiddeling werd ontworpen. Hoewel de Richtlijn op de verzekeringsmarkt was geschreven, heeft de Nederlandse overheid er voor gekozen, gezien de marktstructuur, om naast verzekeringen ook andere financiële producten en diensten onder de Nederlandse uitwerking van de Richtlijn te brengen. De minister van Financiën heeft in 2002 in een adviesaanvraag gericht aan de SER gevraagd om advies ten behoeve van de waarborging van een adequaat niveau van consumentenbescherming en het efficiënt functioneren van de financiële markten (*ministerie van Financiën, 2002*). In diezelfde brief aan de SER geeft de minister aan als beleidsvoornemen te hebben dat “de kwaliteitskenmerken informatieverstrekking, deskundigheid en integriteit, waaronder zorgvuldige advisering, door algemene zorgplichten wettelijk worden geborgd. Het voornemen is om de AFM aan te wijzen als toezichthouder op de naleving van zorgplichten”. Het advies van de SER is meegewogen bij de uiteindelijke invulling van de Wfd en de Wft.

De ontwikkelingen op het gebied van marktwerking en het onder strikter toezicht brengen van de intermediaire bedrijfstak, zijn een duidelijk signaal van de overheid dat men grote waarde hecht aan het goed functioneren van deze sector. De wetgever heeft zich daarbij aangepast aan de transformatie die de sector heeft doorgemaakt. De wetgever is van een assurantiebemiddelingswet naar een wet financiële dienstverlening overgestapt om recht te doen aan meer uitgebreide dienstverlening die het intermediair in de afgelopen decennia is gaan leveren. Doordat de financiële sector in het algemeen (en dus ook de intermediaire bedrijfstak als belangrijkste distributiekanaal) een grotere invloed heeft gekregen op het financiële welzijn van consumenten, heeft de overheid ook die belangen, die de overheid zwaar acht, via strikter toezicht willen brengen.

## **Het intermediair als ‘countervailing power’**

Door de economische en sociale ontwikkeling ontstond er binnen de verzekeringsbedrijfstak een continue proces van aanpassing van premies, wijziging van voorwaarden en ontwikkeling van nieuwe producten. Daarbij werden ook nieuwe risico's ondervangen zoals milieuschade, aansprakelijkheid en long-tailrisico's (zoals asbest). Voormalig NVA-bestuurslid F.X.J. Baneke vertaalde de maatschappelijke relevantie van het intermediair naar het op laag niveau houden van premies voor schadeverzekeringen en het laten uitbreiden van dekkingen als gevolg van de tegendruk die het intermediair richting verzekeraars biedt (Reflector, juli 1965).

In 2006 is na veel discussie en een langdurig wetgevingstraject het nieuwe zorgstelsel van start gegaan. Consumenten kregen naast een basisverzekering ook de mogelijkheid om zich particulier aanvullend te verzekeren. De markt voor aanvullende ziektekostenverzekeringen betekende ook een kans voor het intermediair. Veel intermediairs hebben in die periode zich verdiept in de producten, wat ook een groter marktaandeel opleverde. Met name zijn er veel collectiviteiten ontwikkeld. Aan het intermediair werd ook een belangrijke voorlichtende functie toebedeeld. Een van de doelstellingen van het nieuwe zorgstelsel was het creëren van meer marktwerking, zodat consumenten meer zouden vergelijken en makkelijker konden overstappen van zorgverzekeraar. Het intermediair zou daarbij de consument kunnen informeren en adviseren over de keuzemogelijkheden. In 2009 was ongeveer 20% van de verzekerden via een intermediair verzekerd. Ten aanzien van de gewenste marktwerking constateert BS Health Consultancy (2009) dat in 2009 de overstappers voor driekwart via het intermediaire kanaal kwamen. Het intermediair (waartoe ook banken, makelaars en gevolmachtigden behoren in dit rapport) zorgde voor meer switchgedrag bij consumenten dan de directe kanalen.

### ***Intermediaire versus non-intermediaire markt***

In een markt zonder intermediairs (een non-intermediaire bedrijfstak) is de marktmacht (van aanbieders) en de informatieasymmetrie (tussen aanbieders en afnemers) groter dan in een markt met intermediairs. Daarnaast spelen vergelijkbare externe risico's (externaliteiten) een rol bij het risico op marktfalen.

Onderstaande tabel toont het verschil in risico op marktfalen tussen een markt met en een markt zonder tussenpersonen.

	Risico op marktfalen in non-intermediaire bedrijfstak	Risico op marktfalen in intermediaire bedrijfstak
Externaliteiten	+/+	+/+
Marktmacht	+/+	-/-
Publieke goederen	-/-	-/-
Informatieasymmetrie	+/+	+/+

(De Jong, 2010)

Het risico van marktfalen is in een non-intermediaire bedrijfstak groter dan in een intermediaire bedrijfstak. In het bijzonder is het risico van het ontstaan van marktmacht binnen een non-intermediaire bedrijfstak aanwezig, terwijl dit binnen de huidige intermediaire bedrijfstak geen rol speelt. Dat komt voort uit het feit dat de markt voor hypotheek en verzekeringen gedomineerd wordt door een beperkt aantal aanbieders. De markt bestaat voor een groot deel uit slechts enkele bank/verzekeringscombinaties. Deze uit de theorie getrokken conclusie wordt door praktijkonderzoeken (*als beschreven in De Jong, 2010*) zeker niet tegengeworpen. Enkele uitingen van marktfalen in de praktijkonderzoeken, zoals de hoge kosten in beleggingsverzekeringen en de misleidende productinformatie bij aandelenleaseproducten, worden hoofdzakelijk herleid tot de aanbieders en niet tot het intermediair. Om marktfalen te verminderen, is het intermediair dan ook een belangrijke, helpende factor. Zowel de SER (2002) als de Ombudsman Financiële Dienstverlening (*Kalse en Wester, 2010*) merken op dat financiële dienstverlening een nutsfunctie heeft en het publieke belang dient. Daarbij is het des te belangrijker om te waarborgen dat er geen marktfalen is, dat de kwaliteit van de dienstverlening op hoog niveau staat en dat er geen welvaartsverlies voor consumenten optreedt.

### ***Publiek belang***

Financieel advies aan de consument dient een publiek belang. Zowel de actuele risico's op marktfalen als de geconstateerde gevolgen van het marktfalen in de laatste decennia, maken dat de overheid de eindverantwoordelijkheid meer naar zich toe trekt. Met name speelt het publieke belang een rol in de markt met de grootste externaliteiten, die van de complexe producten. Het intermediair is daarbij de meest logische partij om dat belang te kunnen waarborgen, onder voorwaarde dat deze markt efficiënt functioneert en zorgt voor goede consumentenbescherming. De consument heeft vanuit welvaartspectief belang bij een sterke intermediaire markt, om de concurrentie in de financiële sector te versterken en om de consument keuze te geven bij het invullen van de behoefte aan begeleiding bij de aankoop van financiële producten. Aan het publieke belang van goed financieel advies kan in een markt met intermediairs beter invulling worden gegeven dan in een markt met uitsluitend banken en direct writers. Op die manier heeft de consument via het intermediair een tegenwicht (countervailing power) ten opzichte van de aanbieders van financiële producten.

## Weinig veranderd?

Op basis van de geraadpleegde archieven en het deskresearch, valt op dat de discussies die op dit moment over de intermediaire bedrijfstak worden gevoerd, niet uniek zijn. Imago, zelfregulering, toezicht, oneerlijke concurrentie en de beloning van tussenpersonen zijn thema's waarover al 100 jaar wordt gediscussieerd. En ook wordt in veel publicaties gespeculeerd over de toekomst van het intermediair. Uiteraard zijn de marktomstandigheden en de maatschappelijke context veranderd, de discussies niet.

In 1960 vroeg de heer Buys (Reflector, 1960) zich bijvoorbeeld af of de WAB en het staatstoezicht had kunnen worden voorkomen als de markt zelf orde op zaken had gesteld en meer zelfdiscipline had getoond. In 1919 stuurde de Bond der 6 V's namens de assurantieagenten een brief aan individuele verzekeraars met een looneis van 25% verhoging van de bestaande provisies. De strijd tegen oneerlijke concurrentie richtte zich in eerste instantie op het tegengaan van uitspannen en beunhazerij, later lag de focus op het tegengaan van begunstigingscontracten. Vanaf de jaren '60 kreeg het intermediair meer te maken met directe concurrentie van verzekeraars. In 1990 volgde de protesten tegen de fusie NMB / Postbank en Nationale Nederlanden. De recente wetsgeschiedenis gaat over het creëren van een level playing field tussen de verschillende distributiekanaalen.

Het imago van de tussenpersoon is nauw verweven met het imago van eerst de verzekeringssector (toen tussenpersonen nog alleen in verzekeringen bemiddelden) en later de financiële sector. De tussenpersoon / het intermediair is onderdeel van het systeem. Met name de brancheorganisaties hebben in hun historie veel aandacht besteed aan het onderwerp imago. Net na de oorlog door te zorgen voor een aparte, juridische positie en verheffing van de stand van het vak, later door mediacampagnes te voeren en de lidmaatschapseisen aan te scherpen. Daarbij werd met name de deskundigheid van de aangesloten leden verhoogd en werden eisen gesteld aan de mate van onafhankelijkheid.

De ontwikkeling van de intermediaire bedrijfstak is ook beïnvloed door de mate van samenwerking en overleg met banken en verzekeraars. Voor de tweede wereldoorlog waren de assurantiebezorgers zeer nauw verbonden aan vaak één enkele verzekeraar. De totstandkoming van de WAB zorgde ervoor dat verzekeraars en tussenpersonen met elkaar om tafel gingen om zodoende gezamenlijk invloed uit te kunnen oefenen op de wetgever. In de jaren daarna werd verdere samenwerking en overleg tussen verzekeraars en (vertegenwoordigers van) tussenpersonen door de overheid gestimuleerd. Dat begon met het in zelfregulering maken van provisiemaximeringsafspraken (later in CUPO-verband), gevolgd door de oprichting van formele overlegstructuren als COS, POR en PCB. Met de invoering van de mededingingswet, onder invloed van 'Europa' kwam een einde aan de formele overlegstructuren, tenminste die waarin over tarieven, voorwaarden en provisies werd gesproken.

In het verleden heeft de intermediaire bedrijfstak via zelfregulering een bijdrage kunnen leveren aan het transparanter maken van de informatieverstrekking aan de consument. De verzekeringsbedrijfstak nam haar verantwoordelijkheid door in 1999 de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (SKV) op te richten, de voorloper van het huidige Kifid. Het SKV was een bundeling van bestaande klachteninstanties en het bestuur werd gevormd door vertegenwoordigers van verzekeraars, consumentenorganisaties en tussenpersonen. Een andere uiting van zelfregulering was de instelling van gedragscode GIDI in 2002. Deze Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair was door de NBVA, NVA en het Verbond van Verzekeraars in het leven geroepen om in zelfregulering te voldoen aan belangrijke wensen van de overheid: informatieverstrekking, aansluiting bij een erkende klachteninstantie en het hebben van een beroepsaansprakelijkheidsverzekering (*Van den Eijkel en Van Groenwoud, 2001*). De GIDI heeft haar nut meer dan bewezen, gezien het feit dat alle onderdelen van de GIDI ook in de uiteindelijke Wft zijn opgenomen.

Anno 2010 werkt de intermediaire branche opnieuw, mede onder druk van het teruglopende vertrouwen van de consument en de politiek, aan verbetering van het imago via het verhogen van de deskundigheid en professionaliteit van het intermediair. En wordt volop gediscussieerd over de toekomst van het intermediaire distributie- en beloningsmodel. Die discussies worden tegenwoordig steeds meer in het openbaar gehouden, enerzijds doordat de belangen van aanbieders en intermediairs niet meer automatisch parallel lopen, anderzijds doordat de financiële sector door de media is ontdekt, waardoor er meer met een vergrootglas naar de ontwikkelingen wordt gekeken.

Op 25 november 2010 vindt er een kamerdebat plaats over de voorstellen van Minister De Jager om voor complexe verzekeringen en hypotheeklen een provisieverbod in te stellen. In aanloop naar dat voor het intermediair belangrijke debat, wordt duidelijk dat ook dan zal worden gesproken over de thema's die de intermediaire markt al 100 jaar domineren: beloning, gelijk speelveld, toezicht, imago, vertrouwen en niet te vergeten, de toekomst van het intermediaire kanaal.

## Conclusie

Hoewel de aard van de discussies binnen het intermediaire kanaal in de afgelopen 100 jaar niet veel is veranderd, is het belang van deze bedrijfstak wel sterk toegenomen. Het intermediair heeft zich ontwikkeld van verkoper van schadeverzekeringen om risico's af te dekken, naar adviseur in vermogensopbouwende financiële producten en financieringen. De omvang van de bedrijfstak is financieel gezien toegenomen door de uitbreiding van het productenpallet en het intermediair is ook een belangrijker speler geworden voor het Nederlandse bedrijfsleven. Het intermediair is getransformeerd van polisverkoper naar zelfstandig ondernemer.

Al deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat het intermediaire distributiekanaal in Nederland voor scherpe concurrentie heeft gezorgd met een vaste verankering in de Nederlandse samenleving. Maar het heeft er ook toe geleid dat het intermediair als aparte beroepsgroep een plaats heeft ingenomen in de wetgeving. Met het uitbreiden van de activiteiten van het intermediair is de bedrijfstak onder verscherpt toezicht gekomen. Daarmee onderkent de overheid ook het grote belang van het intermediair in de financiële dienstverlening.

De conclusie is dat de intermediaire bedrijfstak in Nederland zowel maatschappelijk als economisch een belangrijke functie vervult in de samenleving en dat die functie in de afgelopen 100 jaar, met name vanaf 1950 sterk is ontwikkeld. Dat betekent ook dat het intermediair een steeds zwaardere verantwoordelijkheid op zich heeft genomen binnen de Nederlandse samenleving. Daarmee is de bedrijfstak meer in het vizier gekomen van de overheid, media en consumentenorganisaties. De komende 100 jaar zal uitwijzen hoe het intermediaire kanaal zich verder zal ontwikkelen. Op basis van de recente historie lijkt de economische en maatschappelijke relevantie voorlopig gewaarborgd, echter deze relevantie is niet meer vanzelfsprekend. Het intermediaire distributiekanaal zal de komende periode een antwoord moeten vinden op de technologische en concurrentiële ontwikkelingen. Op basis van de transformatie in de afgelopen 100 jaar lijkt het intermediair bij uitstek in staat om ook deze eeuw een nieuwe transformatie te kunnen doormaken. De positie van het intermediair in de toekomst zal ongetwijfeld anders worden, maar zeker niet minder relevant.

### ***Grote impact***

De actuele ontwikkelingen op het gebied van technologie en regelgeving hebben een grotere impact op het intermediaire distributiekanaal dan de ontwikkelingen van de afgelopen 100 jaar. Met de instelling van een gedeeltelijk provisieverbod is voor het eerst in 100 jaar een echte structuurverandering aan de orde, waarbij het intermediair van prijsvolger (de aanbieder bepaalt) naar prijszetter (het intermediair en de klant bepalen) transformeert. Dat betekent dat het intermediair nog meer als ondernemer zal moeten functioneren om ook commercieel te kunnen profiteren van de maatschappelijke behoefte aan financieel advies. Dat betekent ook dat intermediairs, als prijszetters, scherper zullen letten op de (voorwaarden van) samenwerking met banken, verzekeraars en andere businesspartners. Het intermediair krijgt direct belang bij het verkrijgen van inkoopvoordeel. Voor banken en verzekeraars betekent deze ontwikkeling dat ook zij, net als het intermediair richting de consument, meer op basis van concrete toegevoegde waarde zullen moeten concurreren. Via goede producten, aantrekkelijke tarieven en efficiënte processen bijvoorbeeld.

Een belangrijke les voor het intermediair is dat de ontwikkelingen steeds sneller gaan en ook intensiever verlopen. Dat betekent dat het intermediair zich snel zal moeten aanpassen aan de nieuwe marktordening die gaat ontstaan. Op basis van de afgelopen 100 jaar en de huidige economische en maatschappelijke relevantie, moet dat realiseerbaar zijn.

## **Bronnen**

- AFM (2007), *Beleid en prioriteiten 2007*, Amsterdam
- AFM (2007), *Kwaliteit advies en transparantie bij hypotheke*, Amsterdam
- AFM (2009), *Leidraad passende provisie financiële dienstverleners*, Amsterdam
- AMweb (2009), *AFM: provisie is stroop van aanbieders*, 28-04-2009
- Arnold, I. (2009), *Structuurbeleid redux*, 24 april 2009 op [www.economieopinie.nl](http://www.economieopinie.nl)
- Assurantie Magazine (2004), *Jubileumkrant*, nr. 3, jaargang 26, Alphen aan den Rijn
- BS Health Consultancy (2009), *Volop concurrentie weinig mobiliteit*, Haarlem
- CentiQ (2008), *Resultaten financieel inzicht van Nederlanders*, G. Antonides et al, Den Haag
- Centraal Planbureau, *Drievoud verzekerd, het Nederlandse verzekeringswezen in drie scenario's tot 2015*, Werkdocument nr. 70, Den Haag
- Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2008), *Verzekerd van Cijfers 2008*, Den Haag
- COM (2007), *Mededeling van de Commissie Financiële Educatie*, 808, Brussel
- De Goudse Verzekeringen (2009), *Bouwen aan de toekomst, bedrijfsoverdracht voor tussenpersonen*, Nyenrode Business Universiteit, Gouda
- Eijkel, J. van den, Groenewoud, W. van (2001), *Transparantie en GDI: gedragscode informatieverstrekking dienstverlening intermediair*, Kluwer, Alphen a/d Rijn
- Geelhoed, L.A. en W.A. Oskam (1998), *De broedende kip, het MDW-project interdepartementaal gesloten*, ESB-Dossier MDW, 11 juni, nr. 4156
- Gerwen, J. van (2000), *Zoeken naar Zekerheid*, De Welvaartstaat deel IV, Den Haag
- GfK (2008), *Presentatie Prestatie Onderzoek Verzekeraars 2008*, Baarn, 3 december 2008
- Gradus, R.H.J.M. (1994), *Nederlandse economie relatief meest rigide in Europa*, ESB, 12 oktober 1994, p 921-924
- IG&H (2008), *Succesfactoren voor intermediaire distributie*, lezing Business School Nederland, Buren, 1 oktober 2008

Jong, de C.J., *De spelers en het toezicht*, Hoofdstuk 3 in: Verzekeringsrecht praktisch belicht, Deventer: Kluwer 2008.

Jong, de C.J., *De verzekeringstussenpersoon nader beschouwd*, Nederlands Tijdschrift voor Handelsrecht 2008-2, p. 45-54.

Jong, F. de (2010), *Marktfalen bij tussenpersonen*, Zutphen, Uitgeverij Paris

Kalse, E. en Wester, J. (2010), *Toezicht financiële sector is verbeterd*, NRC Handelsblad, 21 januari 2010

Kamphuisen, J.G.C. (2003), *De tussenpersoon in de maatschappij*, AV&S juni 2003, p 76 - 81

Landwaart, E. en M. van der List (2009), *Kanaalkeuze in de zakelijke markt*, Verzekeringsblad, nummer 12, p 38-39

Ministerie van Economische Zaken (2002), *De markt voor bemiddeling financiële diensten*, projectnummer 3577, Hoofddorp

Ministerie van Financiën (2002), *Adviesaanvraag bemiddeling in financiële diensten met kenmerk 2002-481-M*, Den Haag

Ministerie van Financiën (2008), *Brief aan de Tweede Kamer met kenmerk FM 2008-2167M*, Den Haag

Ministerie van Financiën (2008), *Brief aan de Tweede Kamer met kenmerk FM08-1161*, Den Haag

Ministerie van Financiën (2010), *Brief aan de Tweede Kamer met kenmerk FM/2010/160 U*, Den Haag

Nederlandse Mededingingsautoriteit (2004), *Monitor Financiële Sector*, Den Haag

Oostwouder, W.L & N. Vloemans (2008), *Inleiding in verzekeringsrecht praktisch belicht*, Deventer, Kluwer

Risseeuw, P.A. (2001), *De markt voor financiële intermediairs in Nederland*, ESI-VU, Amsterdam

SER (2002), *Advies Bemiddeling in financiële diensten*, Den Haag

Spulber, D.F. (1999), *Market Microstructure, intermediaries and the theory of the firm*, Cambridge University Press

Steenhof, P., *Verliesangst is drijfveer voor afsluiten verzekeringen*, NL2008/1, p 27-29, Amsterdam

Stigt Thans, J. van (2009), interview met Johan van der Schoot, NBVA stem, mei 2009

Teulings et al (2003), *De calculus van het publieke belang*, kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, Rotterdam

VerzekeringsBlad (2009), *Hans Scheffer overleden*, VB 16, 27 augustus 2009, Kluwer, Deventer

Wellink, A.H.E.M. (2003, *Tussenpersonen, toezicht en natuurlijke selectie*, speech op Bijeenkomst van tussenpersonen van Hooge Huys, Aalsmeer

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Met een speciale dank aan de volgende bronnen:

Adfiz

Cees de Jong Consultancy

Centraal Bureau voor de Statistiek

Centrum voor Verzekeringsstatistiek

Het Verzekeringmuseum Best

Kettlitz-Wulfse verzekeringen Nieuwegein

Nationaal Archief

Nationale Nederlanden

NBVA-archief

NVA-archief

VB-archief

Verbond van Verzekeraars

Voogd & Voogd Middelharnis

© 2010. Het onderzoek is uitgevoerd door Adviesbureau Fred de Jong, onder auspiciën van het Amsterdam Centre for Insurance Studies.

Meer informatie: [www.freddejong.eu](http://www.freddejong.eu) of [www.acis.uva.nl](http://www.acis.uva.nl)