

Een lucratieve markt van duisternis

Door Wilco Dekker en Ben van Raaij op [05 december '09](#), 07:00, bijgewerkt [04 december '09](#), 14:34

AMSTERDAM - Hoe heeft de financiële sector half Nederland jarenlang woekerpolissen kunnen aansmeren? De overheid keek toe en het toezicht, als het er al was, dacht niet aan de belangen van de consument. 'Het was vrijheid, blijheid.' Door Wilco Dekker en Ben van Raaij

Het is 1995 en Nederland wordt geregeerd door Paars I van Wim Kok, het eerste kabinet sinds decennia zonder het CDA. Hans Wijers zit voor D66 op Economische Zaken, VVD'er oud-CPB-directeur Gerrit Zalm is namens de VVD minister van Financiën. Zijn PvdA-staatssecretaris heet Willem Vermeend. 'De Smarties' is de bijnaam van het duo, vanwege hun voorliefde voor felgekleurde jasjes, en hun grote kennis van fiscale zaken.

Wellink

Nout Wellink is directeur bij De Nederlandsche Bank – hij wordt twee jaar later president. Hans Hoogervorst is een jaar eerder Kamerlid geworden voor de VVD. De financiële waakhond AFM, waar hij nu voorzitter van is, bestaat dan nog niet: die wordt pas in 2002 opgericht.

De economie draait weer goed en de stemming is optimistisch als de jonge econoom Arnoud Boot, na een paar jaar Amerika teruggekeerd in Nederland, op 20 november 1995 een onderzoek publiceert naar de populaire en fiscaal aantrekkelijke beleggingsverzekeringen. De titel: Koopsommen en premiestortingen, een goudmijn; maar voor wie? De ondertitel: 'De consument betaalt, de overheid kijkt toe en de verzekeringsmaatschappij is de lachende derde'.

Uit het onderzoek blijkt dat verzekeraars gemiddeld 20 procent van het geld dat klanten hebben betaald voor hun beleggingsverzekering, inhouden als kosten. Dat geld wordt dus niet belegd, en kan ook geen rendement opleveren. Daarnaast worden er nog jaarlijkse kosten in rekening gebracht. Klanten worden bewust niet goed ingelicht over de hoogte en de samenstelling van die kosten, schrijft Boot. verder: De polissen zijn met opzet ingewikkeld en onvergelykbaar. Zo wordt de concurrentie beperkt gehouden, omdat immers onduidelijk blijft of een andere verzekeraar het beter doet. En de verzekeraars zelf strijken het grootste deel van het belastingvoordeel op.

Koopsompolissen

Het onderzoek trekt de aandacht, want koopsompolissen en soortgelijke fiscaal aantrekkelijke producten lopen goed. Het jaar ervoor hebben spaarders er al 1,3 miljard gulden (zo'n 600 miljoen euro) in gestoken, gelokt door de belofte van hoge beursrendementen op hun spaargeld. De verzekeraars wijzen ook graag op de royale medewerking van de overheid, want de premies zijn aftrekbaar voor de belasting: 'De fiscus weet ervan. Nu U nog!', juichen de advertenties.

De aandacht in de pers voor het onderzoek van Boot leidt tot Kamervragen. Moet er niet een geen maximum worden gesteld aan de kosten die verzekeraars, mede met dank aan de fiscus, voor dit soort polissen in rekening brengen, wil D66 weten. Bijvoorbeeld door een convenant te sluiten met de branche?

Nee, antwoordt de bewindsman krijgt de Kamer op 9 januari 1996 te horen. Aan elk product zijn nu eenmaal kosten verbonden en er zijn honderd levensverzekeraars in Nederland, dus er is ruime concurrentie. 'In een dergelijke situatie is, ongeacht de fiscale behandeling, een marktbreed te hoog kostenniveau niet aannemelijk', schrijft minister Zalm.

Dat blijkt niet te kloppen. Veertien jaar later zit Nederland met een groot schandaal rond woekerpolissen, zoals de beleggingsverzekeringen zijn gaan heten. Verzekeraars moeten naar schatting ruim 2,5 miljard euro aan schikkingen betalen voor hun te dure en ondoorzichtige producten. En hun miljoenen klanten zijn tientallen miljarden kwijt.

Sinds begin jaren negentig zijn bijna 7 miljoen beleggingsverzekeringen verkocht, vaak onnodig zijn, en met veel te hoge kosten. Bijna ieder huishouden heeft er wel een in de vorm van een hypotheek, koopsompolis, levensverzekering of lijfrente. Veel mensen raken in grote financiële problemen omdat doordat de beloofde rendementen uitblijven. Sterker: vaak is de inleg deels verdwenen en zijn er restschulden. Verzekeraars zijn er, mede met dank aan de fiscus, rijk van geworden. Veel klanten zitten met ondoorzichtige en te dure polissen.

Woekerpolissen

Precies waar Boot al in 1995 voor waarschuwde. In de jaren erna wordt er vaker openlijk voor gewaarschuwd. Politici, topmannen, commissarissen en toezichthouders weten ook dat er iets als woekerpolissen bestaat. Maar ze staan erbij en kijken ernaar. Pas recent is ingegrepen.

Hoe kan dat?

'Het is niet zo dat ze allemaal moreel slecht waren of zo', zegt Arnoud Boot nu. 'Maar het is wel allemaal gebeurd.'

'Er waren ook helemaal geen regels', zegt Jos Streppel, oud-financieel topman van Aegon.'

Rick van der Ploeg, in 1995 PvdA- Kamerlid: 'Het paste in de ultraliberale visie, met onbegrensd vertrouwen in zelfregulering. Ik heb altijd gezegd: geen deregulering, maar herregulering. Als je de markt zijn werk wilt laten doen, moet je extra goed en scherp toezicht regelen. Maar Dat is niet gebeurd.'

De Ombudsman Financiële Dienstverlening, Jan Wolter Wabeke: 'Midden jaren negentig dook het woord 'product' op. Daar is het misgegaan. Een product koop je, pakpapier eromheen en klaar. Maar Financiële verplichtingen zijn langlopend, daar hoort een langlopende dienstverlening bij. Maar dat was niet interessant. Het hele leidinggevende echelon was bezig met het grote stratego. Met de miljardenovernames, die waren veel belangrijker.'

Terug naar 1995. Het Paarse kabinet werkt aan een grote operatie voor meer marktwerking en minder regels in het als een kartelparadijs bekend staande Nederland. Ook de verzekeringsbranche komt aan de beurt. Die bestaat uit de verzekeringsmaatschappijen zelf en de verkopers van die verzekeringen, de zogeheten tussenpersonen. 'We hadden een systeem van afspraken tussen verzekeraars en tussenpersonen over een plafond aan de provisies die klanten in rekening gebracht mochten worden. Hoe hoog weet ik niet meer, maar echt geen gekke dingen. Niet als die 80 procent die je bij DSB hoorde', zegt Eric Fischer, de toenmalig directeur van de branchevereniging, het Verbond van Verzekeraars. 'Maar dat mocht niet meer. Het waren de Paarse jaren, acht jaar na Die Wende. Vrijheid, blijheid, het kapitalisme had gewonnen en regels wilden we niet meer.'

De ministers Wijers en Zalm willen openheid en transparantie over de verhoudingen tussen verzekeraars en tussenpersonen, en een eind aan de prijsafspraken. Het eerste weet de sector door

een reeks beloftes van zelfregulering steeds vooruit te schuiven, het tweede niet. ‘We hebben tegen Zalm en Wijers gezegd: pas toch op met het loslaten van dat plafond aan provisies! Dat is in het belang van de klant. ING-topman Aad Jacobs is met Carlo de Swart van Stad Rotterdam Verzekeringen nog bij Zalm geweest. Echt geen kleine jongens, maar ze kregen geen poot aan de grond. Zalm had ook niks met financiële dienstverlening natuurlijk, toen.’

Sympathiek kantoortje

Volgens Fischer gebeurt daarna wat het Verbond al vreest. ‘De tussenpersonen gingen naar de verzekeraars en zeiden: bij jou krijg ik 18 procent provisie als ik een klant aanlever, maar die ander is bereid 21 procent te betalen! Mensen denken bij een tussenpersoon altijd aan dat sympathieke kantoortje op de hoek, maar samen vormden ze een enorme macht. Verzekeraars konden geen kant op, anders waren ze hun omzet kwijt.’

Ombudsman Wabeke wijst in rapportages ook op voorbeelden van steeds hogere provisies. ‘Van een polis van tienduizend euro was na een zeer korte tijd bij afkoop nog 1800 euro over. Waar dat geld was? De tussenpersoon met zijn aktentas achterop de fiets reed opeens de nieuwste BMW. En die kantoortjes op de hoek waren glimmende paleizen geworden.’

Arnoud Boot houdt primair de verzekeraars verantwoordelijk. ‘Zij waren leidend. De tussenpersonen liepen aan de leiband, ook al zaten daar ook misdadigers tussen. Maar Ze werden door de verzekeraars vaak doelbewust in het duister gehouden over de kostenstructuur. Zij moesten de klanten immers in de ogen kunnen kijken. Dat was het verdienmodel. Het was een markt van duisternis, iedereen werd in het duister gehouden.’

Er is nog iets, zegt Boot: de markt was kunstmatig. ‘Bijna 7 miljoen polissen verkopen op 15 miljoen mensen, dat is knappe marketing. Maar dat kan alleen door te pushen. Verzekeraars zijn in de jaren negentig losgeraakt, ze gingen pushen in plaats van de behoeften van hun klanten te regelen. Die markt voor koopsompolissen was kunstmatig, die had nooit bestaan als hij niet verzonden was.’

Dat blijkt de branche zelf ook te weten. Op het Verzekeringscongres in 2000 komt de stelling ‘De bedrijfscultuur is een uit de hand gelopen cultuur van marketing en misleiding’ in stemming. Van de aanwezige verzekeraars en tussenpersonen stemt 71,77 procent voor.

Reputatie

Bij de millenniumwisseling begint de machine te haperen. Minister Zalm en staatssecretaris Vermeend komen in 2000 met een belastingplan dat allerlei fiscale voordeeltjes beperkt.

Vooruitlopend daarop besluit de branche nog één rondje te doen. Wat dat voor de klant betekent, telt minder; het mag straks toch niet meer. Boot: ‘Ik werd in 2002 gevraagd een middag van het Verbond voor te zitten. Het onderwerp: herstel van reputatie. Er zaten twintig directeuren aan tafel. Ik zei: herstel van reputatie kan alleen als we helder zijn. Wie heeft er producten die niet in het belang zijn van de klant? Het bleef een minuut stil. Toen wist ik genoeg: allemaal dus.’

Naast het belastingplan is er nog een probleem. Na een aantal uitbundige jaren begint de beurs te haperen. Ook dat is gevaarlijk voor de ‘producten’. En er doemt nog een grote bedreiging op voor de verzekeraars: internet.

Vergelijkingen

‘In 2000 kwamen de eerste klachten’, zegt Jos Streppel, de voormalig financieel bestuurder van

Aegon. ‘Op een gegeven moment waren er duizend klachten op drie miljoen dossiers. Dat was altijd de grens: bij duizend klachten kon het niet meer om zeurkousen gaan, dan was er iets aan de hand. Klanten waren kosten gaan vergelijken op internet en begonnen vragen te stellen. Eerst was er nog niks aan de hand. Maar toen de renteaftrek werd beperkt en de koersen gingen dalen, kwamen de klachten.’

Volgens Streppel moest Aegon wel in actie komen. ‘Het was niet meer een kwestie van geen slapende honden wakker maken. De honden waren al wakker, De honden ze stonden al te blaffen.’

In 2001 komt er een Ombudsman voor verzekeringen, Jan Wolter Wabeke, de huidige Ombudsman Financiële Dienstverlening. Al in zijn eerste jaarverslag merkt hij op beleggingsverzekeringen een rare term te vinden. Verzekeren en beleggen zijn toch twee verschillende dingen? ‘Dat werd niet erg op prijs gesteld’, zegt Wabeke. ‘De sector heeft nog erg geprobeerd dat er uit te krijgen.’

De nieuwe Ombudsman nodigt minister Zalm uit voor de presentatie van zijn jaarverslag. ‘Marktwerking zou problemen van kosten en misbruik oplossen, gaf de minister toen aan. Nou, die markt was er inderdaad, maar in de vorm van loven en bieden met provisies. Die hebben miljarden verdiend.’

Wabeke spreekt na zijn eerste jaarverslag nadien na elk jaarverslag wel een keer met Zalm, de sector zelf, de toezichthouders en Kamerleden, met steeds dezelfde opmerkingen over te dure en ondoorzichtige polissen. ‘Maar er werd niet echt gereageerd. Waarom er weinig gebeurde? Het stond allemaal wel in de krant, maar vaak snapten Kamerleden ook niet hoe het precies zat, dus werd er ook niet aan de bel getrokken. Het was ook geen sexy onderwerp, toen. Er was geen urgentie en dan komen politici kennelijk niet in actie.’

Bovendien is de lobby van de financiële industrie sterk, en zijn, volgens ingewijden, de banden met de politiek goed. ‘We spraken alle financiële woordvoerders’, zegt oud-directeur Eric Fischer van het Verbond. ‘Warme banden met VVD en CDA? Nou, in zijn algemeenheid is er ter rechterzijde – CDA, VVD, maar ook de rechterkant van de PvdA en de PVV – meer oog voor de noden van het bedrijfsleven. In die fracties zitten ook nog wel eens ondernemers. In de linkse fracties niet.’

Tien jaar lang gaan de woekerpolissen verder, tot in 2006 de vlam in de pan slaat. Toezichthouder AFM meldt na een onderzoek dat beleggingsverzekeringen complex en duur zijn, en dat de informatie erover gebrekkig en soms onjuist is. Tussentijdse beëindiging kost vaak veel geld. Dat zijn Boots bevindingen uit 1995, maar nu gaat het alarm wel af. Dat komt vooral doordat Radar op de zaak duikt. Het TROS-programma blijft met de term ‘woekerpolissen’ op de problemen hameren. De politiek – die vijf jaar eerder bij de soortgelijke aandelenleaseaffaire lang niet thuis geeft – komt nu in actie. , met onder meer een eigen onderzoek ‘We werden gevraagd met spoed te adviseren aan de minister van Financiën’, zegt Ombudsman Wabeke. ‘Hoe we dit snel buitenwettelijk op konden lossen, om een nieuw drama als Dexia te voorkomen.’

Aanbevelingen

verschijnt als er door Radar al grote opwinding . ‘Een belangrijke les voor de media’, zegt Boot. ‘Die hebben jarenlang goed gemeld wat er aan de hand was en gewaarschuwd, maar niemand reageerde. Maar als je lawaai maakt, zoals Radar, en veel dramatische cases van slachtoffers toont, heeft het blijkbaar wel succes.’

In maart 2007 sluiten het Verbond, het ministerie van Financiën en de stichtingen die namens gedupeerden schade willen claimen een akkoord over een verdere aanpak door Ombudsman Wabeke. Die komt een jaar later met aanbevelingen: verzekeraars hebben te hoge premies en kosten in rekening gebracht. Volgens Wabeke mogen die kosten niet meer dan jaarlijks 2,5 procent van het belegd vermogen zijn. Maar de Ombudsman acht ook de tussenpersonen, de overheid en de

consument zelf mede schuldig. De tussenpersonen hebben hun advieswerk niet goed gedaan, de overheid heeft schade aangericht door de ruime fiscale regels diverse keren plots te wijzigen. En de consument had zelf beter moeten opletten.

‘Mensen besteden tien keer meer aandacht aan de bank of keuken die ze willen kopen dan aan de financiering ervan’, zegt Wabeke. Door die gedeelde schuld komt hij uit op een matiging tot maximaal 3,5 procent: alle kosten daarboven moeten met terugwerkende kracht aan de consument worden terugbetaald. Claimstichtingen onderhandelen de aanbeveling verder uit, en er worden eindelijk akkoorden bereikt. Delta Lloyd, ING, Fortis ASR en SNS Reaal hebben al voor honderden miljoenen geschikt. Het totale bedrag voor de branche komt waarschijnlijk uit boven de 2,5 miljard euro.

Met die maximaal 3,5 procent kosten per jaar, mag de branche zeker niet klagen, zegt Boot. ‘Het lijkt aardig, maar dan ben je over tien jaar gerekend nog eenderde van je geld kwijt. De burger is drie keer gepakt: hij kreeg voor miljarden overbodige polissen, de maatschappij werd gedupeerd door gedeelde belastinginkomsten en dan zijn verzekeraars als ING, Aegon en SNS Reaal ook nog eens overeind gehouden met miljarden van de overheid. Niet zo veel als voor de banken, maar toch.’

De verzekeraars zijn gered door de kredietcrisis, stelt Boot. ‘Eigenlijk hebben ze de burgers voor 150 miljard euro aan overbodige polissen aangesmeerd. Maar door de kredietcrisis werd duidelijk dat ze dat nooit konden betalen. Heel soepel gerekend hadden ze minimaal 20 miljard moeten terugbetalen, maar dat kon ook niet meer. De verzekeraars waren geworden als als tabaksfabrikanten geworden: altijd blijven ontkennen, omdat ze de schadevergoedingen gewoon niet op konden brengen.’

Na nieuwe ophef rond DSB (waar Zalm tot dit jaar werkt) en de financiële dienstverlener Afab (waar Willem Vermeend dit jaar opstapt als president-commissaris) heeft ook de Kamer er genoeg van. ‘Er zijn op grote schaal knollen voor citroenen verkocht. Als de verkopers zich op grote schaal door eigenbelang laten leiden, dan zeg ik: die sector is hartstikke ziek’, zei het VVD-Kamerlid Frans Weekers onlangs in de Volkskrant. ‘Deze sector roept regelgeving over zichzelf af’, stelt het CDA. De Kamer wil onder meer een wettelijk maximum voor provisies.

Niet transparant

Maar waarom duurde het bijna vijftien jaar voor de problemen echt werden aangepakt?

‘Het is een gruwelijke combinatie geweest van belastingvoordeel, niet transparante producten en een slapende toezichthouder, die nu pas scherpere instrumenten heeft. En van de benoeming van mensen in het toezicht die het ook niet snapten’, zegt Rick van der Ploeg, tegenwoordig onder meer hoogleraar economie in Oxford. ‘Ik heb er vaak werk van gemaakt, maar ben er op een gegeven moment mee opgehouden, je wordt een Don Quichot. Dat neem ik mezelf nu kwalijk. Ik had door moeten gaan, ook al loop je tegen een muur.’

Ombudsman Jan Wolter Wabeke: ‘Ik ben zeer voor marktwerking, ik ben zelf een liberaal, ik ben zelf VVD’er, maar niet hier. Bij te veel van deze producten gaat het om een eerste levensbehoefte, met langlopende verplichtingen als pensioenen en hypotheek. De financiële industrie heeft ook een nutsfunctie. Dat moet echt net zo streng gereguleerd worden als medicijnen.’

Volgens oud-Aegon-bestuurder Jos Streppel, tegenwoordig onder meer commissaris bij Van Lanschot Bankiers en voorzitter van de corporate governance-commissie voor verantwoord bedrijfsbestuur is de financiële sector ‘beschadigd’.

? Jazeker. ‘Financieel komt het wel weer goed, maar het imago ligt een stuk moeilijker. De kwestie is dat we te laat waren. We, de financiële industrie, zijn te laat geweest om de reputatie te redden. En

het gaat nog vele jaren duren om die terug te winnen.’

‘Iedereen wist het, maar niemand kon of wilde zich eraan onttrekken’, zegt Arnoud Boot – tegenwoordig naast hoogleraar Ondernemingsfinanciering en Financiële Markten aan de Universiteit van Amsterdam ook SER- Kroonlid en lid van de adviesraad van De Nederlandsche Bank – bijna vijftien jaar na zijn onderzoek. ‘Maar netto hebben de politiek en de bestuurlijke elite het allemaal laten gebeuren. Niet omdat men het een goed idee vond om consumenten een poot uit te draaien, ook niet uit corruptie of eigen financieel gewin. Maar de commissarissen en bestuurders stonden op relatief grote afstand. De woekerpolissen waren een diep gewortelde praktijk, waarvan de elite weinig begreep. Dat hoefde ook niet. Er waren in het systeem allerlei mogelijkheden om de ogen te sluiten, je kon het altijd op een ander afschuiven. Een ING-bestuurder zei eens tegen mij: ‘We hebben ook heel tevreden klanten, hoor’.

‘Er was geen zorgplicht, je had geen mobiliserende werking van de media zoals nu met Radar. Men kwam wel met halfbakken codes, maar niet met een serieuze aanpak niet. Want in Nederland is altijd iedereen schuldig, dus niemand verantwoordelijk.’

En hoewel er nu veel is gedaan, is het probleem niet voorbij, waarschuwt Boot. ‘Financiële instellingen gaan nieuwe producten met een hoge marge zoeken. Ze hebben een duur apparaat. Het geld kwam altijd blind binnen, dus waarom zouden ze efficiënt werken? En je kunt moeilijk producten met een lage marge aan je klanten aanbieden, als je die dure ook nog hebt.’

Keurmerk

Niet toezichthouder AFM, maar de sector zelf moet een keurmerk voor financiële producten opzetten waarop de consument kan vertrouwen. Dat moet nieuwe schandalen als met de woekerpolissen en onlangs DSB voorkomen. Dat zegt Arthur Docters van Leeuwen (64), tot twee jaar geleden de eerste voorzitter van de AFM, de Autoriteit Financiële Markten, en tegenwoordig onder meer overheidscommissaris bij Aegon. ‘Zoiets als een Nationaal Financieel Keurings Instituut, dat een NFKI-certificaat uitdeelt. Banken, verzekeraars, tussenpersonen, de hele mikmak moet het ondersteunen. En dan hoef je je product niet voor te leggen, maar als je het niet doet, weet de consument dat het geen NFKI- certificaat heeft, en dat hij meer risico loopt.’

De AFM pleitte onlangs voor de bevoegdheid om de ontwikkeling van financiële producten al te controleren, omdat banken en verzekeraars de onwetendheid van consumenten nog steeds commercieel benutten. Niet verstandig, zegt Docters van Leeuwen. ‘De AFM is een marktmeester, maar moet geen keurmeester worden. Dan belooft de AFM dus dat het product in orde is, in elk geval zal de consument dat zo opvatten. Die rol van garantor is gevaarlijk, toezicht kan niet alles oplossen.’ Maar als de sector zo’n keurmerk niet zelf regelt, moet de AFM het alsnog gaan doen, stelt Docters. Volgens hem moet verder de consument een grondige financiële opvoeding krijgen, om nieuwe drama’s te voorkomen.

De voormalig ‘Super-PG’ en VVD- prominent vindt niet dat de AFM iets te verwijten valt rond de woekerpolissen. ‘Om te kunnen falen, moet er wel eerst toezicht zijn, heb ik wel eens gezegd. Niemand beschermde de consument, dat hoefde ook niet. Die spaarde, leende of had een verzekering. Dat was het.’

Dat verandert in de jaren negentig snel, als banken en verzekeraars fuseren tot financiële conglomeraten en er producten komen die lenen, sparen, verzekeren en beleggen combineren. Op last van het ministerie van Financiën wordt een Raad van Financiële Toezichthouders gevormd van De Nederlandsche Bank, de Verzekeringkamer en de STE, die de beurs controleert, en waarvan Docters in 1999 voorzitter is geworden. ‘Een drollenvanger, heb ik de RFT genoemd/ Er moest meer gebeuren.’

In 2002 wordt de AFM gevormd, die het gedrag van banken en verzekeraars controleert. De bevoegdheden zijn beperkt, zegt Docters. 'We mochten niks met producten doen, maar zijn ze toch gaan onderzoeken. Inderdaad bleken ze duur en complex te zijn. Iedereen boos, maar het werkte.'

En minister Zalm? 'Die zei niet dat we onze bevoegdheden overtraden. En steunde ons dus.' De financiële bijsluiter, het klachteninstituut Kifid en de Wet op het Financieel Toezicht verbeteren het toezicht.

Docters van Leeuwen is ondertussen voorstander van de Tobin-tax, een belasting op de (internationale) kapitaalhandel. 'De financiële industrie heeft de maatschappij genoeg geld gekost. Het is tijd om het andersom te gaan doen.'

url: http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1324005.ece/Een_lucratieve_markt_van_duisternis