



## Onderzoek feitenrelaas feitenonderzoek beleggingsverzekeringen 29 507-60 en 29 507-76.

### **Korte samenvatting en conclusies BOR.**

Op verzoek van de commissie voor Financiën heeft het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) het vertrouwelijk ter inzage gelegde feitenrelaas over het feitenonderzoek beleggingsverzekeringen bestudeerd, ter beantwoording van de vraag of de Kamer juist en volledig is geïnformeerd omtrent het feitenonderzoek naar beleggingsverzekeringen. In voorliggende notitie worden de bevindingen gepresenteerd. De belangrijkste bevindingen van het BOR zijn:

- Niet alle gebeurtenissen die worden opgesomd in het feitenrelaas worden vergezeld van een schriftelijke bijlage. Het BOR is van mening dat het feitenrelaas desondanks voldoende schriftelijke informatie bevat om de vragen van de commissie voor Financiën te beantwoorden.
- De Kamer is op een aantal momenten niet geïnformeerd, waardoor steeds meer wantrouwen is ontstaan over de mogelijke uitkomsten van het feitenonderzoek door IFO. Zo zijn de problemen die IFO ondervond bij het onderzoek klaarblijkelijk bekend bij het ministerie en wordt begin december 2007 de onderzoeksopdracht door IFO teruggeven. De Kamer wordt voor het eerst half januari 2008 geïnformeerd over vertragingen in het onderzoek.
- Het thema 'namen en rugnummers' als uitkomst van het feitenonderzoek heeft een dominante rol gespeeld in het hele proces rondom het feitenonderzoek. In het feitenrelaas heeft BOR geen eenduidig begrip aangetroffen wat onder 'namen en rugnummers' dient te worden verstaan, hetgeen heeft bijgedragen aan veel vragen en onduidelijkheid bij de Kamer
- Het feitenrelaas laat zien dat vanaf de start van het feitenonderzoek is onderhandeld tussen onderzoekers en gegevensverstrekkers over de wijze waarop de voor het onderzoek benodigde gegevens moesten worden aangeleverd en onder welke voorwaarden dit zou moeten plaatsvinden. Uit de stukken van het feitenrelaas concludeert het BOR dat het ministerie hierin niet altijd haar regierol heeft kunnen vervullen.

### **1. Inleiding**

In de extra procedurevergadering van 3 juli 2008 heeft de commissie voor Financiën het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) gevraagd nader onderzoek te doen naar het feitenrelaas dat ter vertrouwelijke inzage is aangeboden bij brief van 17 juni 2008, 29 507-60 (hierna te noemen het feitenrelaas) en relevante stukken die dateren van na de genoemde brief. Aanleiding is het grote aantal vragen dat de leden van de commissie voor Financiën (hierna te noemen de commissie) hebben bij de gang van zaken rond het feitenonderzoek beleggingsverzekeringen van het IFO (Instituut Financieel Onderzoek), sinds duidelijk is dat het gevraagde feitenonderzoek niet opgeleverd wordt door IFO. Het BOR is gevraagd om op basis van het (vertrouwelijk ter inzage gelegde) feitenrelaas antwoord te geven op de vraag of de Tweede Kamer juist en volledig is geïnformeerd omtrent het feitenonderzoek naar beleggingsverzekeringen en het proces met IFO.

In voorliggende notitie wordt in paragraaf 2 ingegaan op de wijze waarop het BOR dit verzoek heeft aangepakt. Vervolgens worden in paragraaf 3 de deelvragen beantwoord. Tot slot wordt in paragraaf 4 kort ingegaan op het (inmiddels afgeronde) alternatieve feitenonderzoek.

Het feit dat de stukken over het IFO onderzoeksproces ter vertrouwelijke kennisneming aan de Kamer waren gestuurd maakte het niet mogelijk de BOR-notitie eerder naar uw commissie te sturen. Bij brief van 9 februari 2009 (29 507-76) heeft de minister van Financiën de stukken over het IFO onderzoeksproces in gedeeltelijk geanonimiseerde vorm openbaar gemaakt.

BOR heeft dit dossier vergeleken met het vertrouwelijke dossier en vastgesteld dat het weghalen van persoonsnamen in het nu geanonimiseerde dossier geen invloed heeft op de



inhoud van de stukken. Alle stukken in het geanonimeerde dossier zaten ook in het vertrouwelijke dossier. Wel zijn een viertal stukken toegevoegd, op verzoek van IFO. Deze stukken zaten echter ook al in het vertrouwelijke dossier, namelijk in het chronologisch overzicht van relevante gebeurtenissen en afspraken dat IFO zelf in juni 2008 had opgesteld.

Inmiddels is nut en noodzaak van voorliggende BOR-notitie grotendeels achterhaald door een tweetal (positieve) ontwikkelingen:

- Het niet afgeronde IFO-onderzoek is inmiddels door AFM uitgevoerd (29 507-71) en in het AO van 23 oktober 2008 aan de orde geweest (29 507-74).
- Inmiddels hebben eerste onderhandelingen plaatsgevonden tussen verzekeraars en polishouders en meldt de Stichting Verliespolis op haar website tevreden terug te kijken op de eerste resultaten die bereikt zijn. Er zit weer beweging in dit dossier en er is zicht op de door de Kamer gewenste duidelijkheid voor de consumenten.

Echter voor de volledigheid van het dossier stuurt het BOR u voorliggende notitie ter kennisname toe.

## **2. Aanpak en opzet**

Om te kunnen voldoen aan het verzoek van de commissie is aan het ministerie gevraagd om een eigen set van de vertrouwelijk ter inzage gelegde stukken. Hiermee heeft het ministerie ingestemd op voorwaarde dat er geen publicatie van (delen van) deze documentatie plaatsvindt zolang het predicaat vertrouwelijk nog rust op dit dossier.

Het BOR heeft het feitenrelaas van de minister (29507-60) inclusief alle bijlagen bestudeerd. Het vertrouwelijke dossier bevat een aantal (openbare) kamerstukken die deel uitmaken van stuk 29 507 en verder stukken die gaan over de onderzoeksaanvraag, onderzoekopzet, emailwisselingen e.d. Ook bevat het feitenrelaas een reconstructie van IFO (bijlage 39 “Chronologisch overzicht relevante gebeurtenissen en afspraken”). Deze reconstructie is door BOR vergeleken met het feitenrelaas van de minister.

Zoals in de inleiding staat beschreven luidt de hoofdvraag of de Tweede Kamer juist en volledig is geïnformeerd over het feitenonderzoek naar beleggingsverzekeringen en het proces met IFO. De rapportage over de bestudering van het feitenrelaas zal in deze notitie worden toegespitst op de volgende deelaspecten:

1. Aanbesteding onderzoeksopdracht (zie paragraaf 3.1)
2. Opdrachtverlening aan IFO (zie paragraaf 3.2)
3. Onderzoekopzet en beoogde output van het onderzoek (zie paragraaf 3.3)
4. Samenwerking tussen IFO, verzekeraars, consumentenorganisaties en ministerie Financiën tijdens onderzoek (zie paragraaf 3.4)
5. Problemen tijdens het onderzoek (zie paragraaf 3.5)
6. Begeleiding feitenonderzoek door ministerie Financiën (zie paragraaf 3.6)
7. Informatieverstrekking aan de Tweede Kamer (paragraaf 3.7)

## **3. Bevindingen**

Uit de bijlagen van het feitenrelaas zijn een aantal bevindingen voortgekomen die hieronder in zeven subparagrafen worden weergegeven. Elke paragraaf behandelt een van de bovengenoemde deelaspecten.



### 3.1 Aanbesteding onderzoeksopdracht

Uit de stukken komen de volgende bevindingen naar voren ten aanzien van de aanbesteding van de onderzoeksopdracht:

- Voor de start van het feitenonderzoek heeft het ministerie van Financiën met betrokken partijen afgestemd of het mogelijk was om te komen tot een gezamenlijk gedragen aanpak van de problemen rond beleggingsverzekeringen.
- Vervolgens heeft de minister geconstateerd dat een breed gedragen aanpak van de problemen rond beleggingsverzekeringen mogelijk is.
- Vervolgens wordt door het ministerie aan de slag gegaan met het opstarten van het feitenonderzoek, ondanks dat hierover geen overeenstemming is met het Verbond, dat vindt dat het feitenonderzoek geen toegevoegde waarde zal hebben..
- Er wordt een offerteverzoek naar zeven onderzoeksinstellingen gestuurd. Zowel de onderzoeksopzet als de selectie van de onderzoeksinstellingen is afgestemd met de stichting Verliespolis, het Verbond en de toezichthouders.
- Nadat twee offertes zijn ingediend, wordt een aangepast offerteverzoek naar deze beide onderzoeksinstellingen gestuurd.
- Uiteindelijk stuurt IFO op 17 juli 2007 een definitieve offerte, waarbij enig voorbehoud gemaakt wordt omtrent de publicatie van het eindrapport op 1 december 2007.

#### Onderbouwing van deze bevindingen:

Het feitenrelaas is bestudeerd, alsmede de voorafgaande brief van 8 maart 2007 (29 507-42). De volgende zaken mbt de opdrachtverlening zijn hieruit naar voren gekomen:

#### ➤ **Opdrachtverlening**

Uit deze stukken blijkt dat de opdrachtverlening voor een feitenonderzoek wordt voorafgegaan door de conclusie van de minister van Financiën dat een breed gedragen aanpak van de problemen rond beleggingsverzekeringen mogelijk is (29 507-42). Er is overleg geweest met de partijen en organisaties die betrokken zijn bij de beleggingsverzekeringen (Consumentenbond, Stichting Verliespolis (VEH, VEB) en het Verbond van Verzekeraars (hierna te noemen het Verbond). Doel van dit overleg is te komen tot een gezamenlijk gedragen aanpak van de problemen die rond beleggingsverzekeringen bestaan. De minister schetst een aanpak langs de volgende lijnen:

- Er is brede steun voor categorale aanpak<sup>1</sup>. De minister heeft Wabeke en Du Perron<sup>2</sup> gevraagd hiermee aan de slag te gaan.
- Opstarten van een feitenonderzoek, ondanks dat hierover geen overeenstemming is met het Verbond, onder volgende voorwaarden:
  - volstrekt feitelijke onderzoeksopzet, dat wil zeggen niet belasten met oordeelsvorming;
  - taakopdracht voor onderzoek afstemmen met consumentenorganisatie s, verzekeraars en de ombudsman Financiële dienstverlening bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening' (KiFiD) (hierna te noemen: ombudsman);
  - Ombudsman toetst taakopdracht aan gestelde voorwaarden;
  - Bij onderzoeksopzet suggestie van verzekeraars meenemen om bij consumentenorganisaties aanwezige dossiers als bron te gebruiken.

<sup>1</sup> Categorale benadering houdt in dat steeds enkele zaken worden behandeld die representatief kunnen worden geacht voor een bepaalde productcategorie (= product van één verzekeraar dat gedurende een zeker aantal jaren ongewijzigd is verkocht) om te zien of sprake is van gegronde klachten.

<sup>2</sup> Mr. J.W. Wabeke is de Ombudsman Financiële Dienstverlening en prof.mr. E. du Perron is de voorzitter van de Geschillencommissie Financiële Dienstverlening



- **1<sup>e</sup> offerte-aanvraag**  
Vervolgens is door het ministerie van Financiën een offerteaanvraag verstuurd, voorzien van een Programma van Eisen (PvE). Uit het feitenrelaas blijkt dat de offerteaanvraag naar zeven onderzoeksinstellingen is verstuurd. De beoogde onderzoeksopzet en de selectie van onderzoeksinstellingen is afgestemd met de stichting Verliespolis, het Verbond en de toezichthouders (uit feitenrelaas is niet op te maken wie met de toezichthouders worden bedoeld) (29 507-60 p.2). Uit het feitenrelaas kan het BOR niet opmaken welke zeven onderzoeksinstellingen benaderd zijn. Wel is te lezen dat er twee offertes zijn uitgebracht, waaronder een van het IFO. Welke andere onderzoeksinstelling een offerte heeft uitgebracht kan niet worden opgemaakt uit het feitenrelaas.
- **1<sup>e</sup> offerte van IFO**  
IFO stelt in de offerte voor dat er slechts 50 producten worden beoordeeld, verdeeld over een beperkt aantal categorieën. Over het thema ‘namen en rugnummers’ wordt het volgende opgemerkt: In het onderdeel over marktverkenning staat dat medewerking van de verzekeraars wordt gevraagd, waar nodig met geheimhoudingsverklaring. Ook wordt een simulatiemodel genoemd, een rekenmodel om producten met elkaar te kunnen vergelijken en ook zelfstandig te beoordelen.
- **2<sup>e</sup> offerte-aanvraag**  
Vervolgens meldt het feitenrelaas dat er onvoldoende duidelijkheid omtrent de taakopdracht is. Bij wie onduidelijkheid bestaat en waarover wordt niet vermeld. De taakopdracht wordt nader uitgewerkt en op basis daarvan wordt 15 juni 2007 een nieuwe offerteaanvraag aan de beide overgebleven onderzoeksinstellingen gestuurd. BOR constateert dat het nieuwe PvE grotendeels overeenkomt met de onderzoeksopzet zoals IFO die weergeeft in de offerte van 18 mei 2007. Het aantal van 50 producten wordt nu ook genoemd. Het onderwerp ‘namen en rugnummers’ wordt niet expliciet genoemd. Wel is in de nieuwe offerteaanvraag over beoogde output te lezen: “Als aan de productenlijst op de website van KiFiD wordt toegevoegd tot welke productcategorie elk product behoort, kan elke polishouder de onderzoeksresultaten in zekere mate betrekken op zijn eigen polis (als het product niet tot de selectie behoort, geven die resultaten slechts een algemeen beeld voor de desbetreffende productcategorie als geheel)” (Feitenrelaas, bijlage 3, p.8). BOR merkt op dat hiermee in de nieuwe offerteaanvraag weinig inhoud is gegeven aan de vereiste van ‘namen en rugnummers’. Uit het feitenrelaas is niet op te maken in hoeverre de aangepaste offerteaanvraag is afgestemd met de stichting Verliespolis, het Verbond en de toezichthouders.
- **2<sup>e</sup> offerte IFO**  
Dan volgt een tweede offerte van IFO, gedateerd 21 juni 2007. Het BOR heeft de eerste en tweede offerte van IFO naast elkaar gelegd en constateert dat beide offertes grotendeels met elkaar overeenkomen. De volgende verschillen zijn door het BOR geconstateerd:
- Vertragende factoren:
- Offerte 1 noemt het principe van wederhoor als mogelijke vertragende factor.
  - Offerte 2 noemt daarnaast de mate van medewerking van betrokken partijen en de door hen te overleggen informatie. Daarnaast kan het aspect wederhoor een vertragende factor zijn.
- Onderzoeksopzet:
- Offerte 2 scherpt de onderzoeksopzet verder aan door te wijzen op onzekerheden ten aanzien van de medewerking van de verzekeraars, de mate van inzichtelijkheid en reikwijdte van de aangereikte documentatie en de noodzakelijk geachte diepgang van de onderzoekswerkzaamheden.
  - Het onderdeel analyse van de producten is geschrapt. Aantal mandagen werk is hierdoor van 360 naar 215 teruggebracht



➤ **Naar de toekenning van de opdrachtverlening**

De tweede offerte van IFO wordt vervolgens voorgelegd aan het Verbond en de stichting Verliespolis. Dit geeft aanleiding tot opmerkingen en vragen, waaronder een vraag van het Verbond over het rekenmodel en wie eigendom zal zijn van de data. Het ministerie stelt dat over het eigendom van de data nadere afspraken kunnen worden gemaakt in het kader van de aanlevering ervan. De stichting Verliespolis wil o.a. duidelijkheid over de selectie van producten. Het ministerie geeft aan dit nader te willen bespreken. Uit het feitenrelaas is niet op te maken met wie dit dan besproken wordt.

Tot slot is in het feitenrelaas een emailwisseling opgenomen (bijlage 6) tussen het Verbond en het ministerie, van juli 2007. Hierbij gaat het over de ‘namen en rugnummers’. Het Verbond wil dat de gegevens van de te onderzoeken producten in de eindrapportage anoniem worden weergegeven, waar het ministerie absoluut niet akkoord mee gaat. Er worden waarborgen afgesproken omtrent opzet en uitvoering van het onderzoek, waarbij tevens is afgesproken dat nader met het Verbond zal worden besproken hoe aan een en ander praktisch uitvoering zal worden gegeven. In eerste instantie zullen de verzekeraars echter de productgegevens gecodeerd via het Verbond aan de onderzoekers aanleveren. In de eindfase van het onderzoek worden alsnog de bijbehorende producten en/of maatschappijnamen aangeleverd, mits de in de email verwoorde waarborgen adequaat zijn ingevuld.

BOR merkt hierbij op dat uit het feitenrelaas niet is op te maken wie bepaald wat adequaat is. Het beoordelen van producten aan de hand van het rekenmodel is uit de offerte gehaald, maar de beschrijving van de werking van de producten blijft gehandhaafd.

De Tweede Kamer wordt in de offerteperiode (april 2007 – juli 2007) geïnformeerd in een AO op 4 april 2007 (29 507-45) en middels een brief op 13 juli 2007 (29 507-48) als de opdrachttoekenning aan IFO wordt gemeld aan de Kamer. Er is vertrouwen in een goede afloop zowel bij de minister als bij de Kamer, waarbij de Kamer aandringt op snelheid van het onderzoek opdat er spoedig duidelijkheid is voor de consumenten.

### **3.2 Opdrachtverlening aan IFO**

In deze subparagraaf is gekeken welke redenen in het feitenrelaas staan om te kiezen voor IFO. Genoemd wordt dat IFO de expertise in huis heeft om het gewenste onderzoek te doen. Voorts is over de opdrachtverlening aan IFO in het feitenrelaas te lezen dat IFO twee keer een offerte heeft ingediend en vervolgens een definitieve offerte. De minister meldt in het feitenrelaas dat in de tweede offerte een scherpere prijs is gesteld en dat juist de goede prijsstelling reden was om te kiezen voor IFO.

De stukken van het feitenrelaas bevatten geen nadere informatie om te kunnen toetsen of de offerte van IFO een scherpere prijs heeft gesteld dan de andere offertes. Inhoudelijke informatie over de andere uitgebrachte offertes ontbreekt.
--



### 3.3 Onderzoeksopzet en beoogde uitkomsten van het onderzoek

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op een viertal subvragen:

#### 3.3.1 Welke onderzoeksopzet en beoogde uitkomsten van het onderzoek waren aan de orde tot begin december 2007?

Uit de stukken komen de volgende bevindingen naar voren:

- De definitieve offerte van IFO geeft inzicht in de opzet van het onderzoek. Als beoogde uitkomst wordt beschreven dat inzicht wordt gegeven in de werking van de producten aan de hand van een rekenmodel
- Vanaf de start van het IFO-onderzoek is zowel de onderzoeksopzet (waaronder gegevensaanlevering) als ook de onderzoeksuitkomsten (zoals 'namen en rugnummers') onderwerp van discussie zijn geweest tussen IFO, de verzekeraars en het ministerie van Financiën.

#### Onderbouwing van deze bevindingen:

Bijlage 7 van het feitenrelaas bevat de definitieve offerte van IFO. In deze bijlage is vastgelegd wat de onderzoeksopzet is en de oplevertermijn en valt te lezen dat het feitenonderzoek uit vier onderdelen zal bestaan, te weten:

- marktverkenning
- productbeschrijving: werking van producten en ontwikkelen rekenmodel
- productkenmerken van 50 producten die representatief zijn
- per product inventariseren van verstrekte informatie in relatie tot beoogd doel.

Vervolgens is BOR nagegaan of uit het feitenrelaas kan worden opgemaakt wat is afgesproken over de uitkomsten van het feitenonderzoek, meer specifiek wat is afgesproken over de rapportage over 'namen en rugnummers', het thema dat later een grote rol is gaan spelen in het hele proces. Uit de stukken van het feitenrelaas is moeilijk op te maken wat het feitenonderzoek nou precies gaat opleveren. Wel komt duidelijk naar voren dat er verschillende informatie en verwachtingen bestaan over de beoogde uitkomsten van het onderzoek. Hieronder worden de meest belangrijke op een rijtje gezet :

- In de definitieve offerte van IFO d.d. 17 juli 2007 staat op p. 6 te lezen: "...De productbeschrijving heeft tot doel de werking van een beleggingsverzekering en de belangrijkste soorten beleggingsverzekeringen inzichtelijk te maken. Deze analyse zal worden ondersteund door een door ons te ontwikkelen rekenmodel. Dit rekenmodel verschaft inzicht in de werking van een product. De uitkomsten van het gebruik van het model worden verwerkt in ons rapport".
- In de eerdere offerte van IFO d.d. 21 juni 2007 staat een andere beschrijving op p. 6: "...Met dit rekenmodel kunnen producten niet alleen met elkaar worden vergeleken, maar ten dele ook worden beoordeeld".
- Uit de kamerstukken (29 507) valt op te maken dat de verwachtingen aan de kant van de Kamer over de uitkomsten van het feitenonderzoek met betrekking tot de "namen en rugnummers", hoog zijn. Individuele consumenten moeten kunnen zien of ze een woekerpolis hebben.
- In de verschillende AO's die aan het onderwerp beleggingsverzekeringen zijn gewijd heeft de minister de oplopende verwachtingen van de Kamer niet getemperd. In het feitenrelaas staat op p.4 dat op 26 maart 2008 een AO heeft plaatsgevonden met de vaste commissie voor Financiën: "...discussie over uiteenlopende verwachtingen rond het onderzoek. Minister licht toe dat rapportage voor inzicht aan consumenten zal zorgen omtrent hun eigen polis. In een bijlage van het rapport zullen niet anoniem relevante productkenmerken voor 50 onderzochte producten worden opgenomen. Consumenten zullen zelf de informatie moeten koppelen aan hun eigen situatie".
- BOR maakt uit de stukken op dat de Kamer in het feitenrelaas (29507-60 d.d. 17 juni 2008) voor het eerst geïnformeerd wordt dat er nog allerlei afspraken moesten worden



gemaakt en er nog overeenstemming moest komen over de rapportage omtrent “de namen en rugnummers” in het eindrapport. IFO meldt in het eigen feitenrelaas (bijlage 31 van 29 507-60) het niet eens te zijn met de wijze waarop de minister aangeeft dat er gerapporteerd wordt. Uit bijlage 24 van het feitenrelaas (29 507-60) blijkt dat IFO dit gelijk heeft gemeld aan het ministerie van Financiën en dit dringend wil afstemmen (het betreft een email met een memo, gedateerd 28 maart 2008).

Deze notitie beperkt zich tot de opsomming van bovenstaande punten, omdat deze voldoende inzicht bieden in de verwachtingen omtrent het feitenonderzoek. De stukken van het feitenrelaas laten zien dat de onderzoeksopzet (waaronder de wijze waarop de gegevens aangeleverd worden) en resultaten van het feitenonderzoek gedurende de hele onderzoeksperiode onderwerp van discussie zijn gebleven. De Kamer is hierover in een laat stadium geïnformeerd, en het persbericht van IFO d.d. 2 juni 2008 komt voor de Kamer dan ook als donderslag bij heldere hemel. In dit persbericht geeft IFO een eigen reconstructie omdat zij van mening is dat er onterechte verwijten aan het adres van IFO worden gemaakt.

### *3.3.2 Hebben alle partijen zich achter de onderzoeksopzet en onderzoeksoutput gesteld?*

Uit de stukken komen de volgende bevindingen voren:

- Het feitenrelaas bevat niet alle schriftelijke stukken over de gemaakte afspraken.
- Het bevat wel voldoende schriftelijke stukken en informatie om te kunnen concluderen dat alle partijen zich in eerste instantie achter de onderzoeksopzet hebben geschaard, met de kanttekening dat er nog een aantal open eindjes besproken moesten worden.
- Een van die open eindjes betrof het aanleveren van de gegevens door de verzekeraars en het al dan niet anoniem weergeven van de producten in het eindrapport. Dit zijn echter wel hele belangrijke punten om een onderzoeksrapport te kunnen leveren.

#### Onderbouwing van de bevindingen:

In het feitenrelaas wordt een paar keer verwezen naar overlegmomenten, die vervolgens niet begeleid worden door schriftelijke stukken. Zo blijkt uit de reconstructie van IFO dat er meer schriftelijke stukken bestaan dan door de minister in de bijlage van 29507-60 zijn meegestuurd. BOR is van mening dat het feitenrelaas desondanks voldoende informatie bevat om de vragen van de commissie voor Financiën te kunnen beantwoorden.

De definitieve offerte is besproken met het Verbond en de stichting Verliespolis. Uit het feitenrelaas blijkt dat alle partijen zich achter de definitieve offerte hebben geschaard, echter er blijken ook nog een aantal (belangrijke) losse eindjes, waar overeenstemming over moet worden bereikt. Dit betreft o.a. het zeer belangrijke punt van de aanlevering van de gegevens. Een aantal waarborgen moeten adequaat worden ingevuld, alvorens gegevens vrijgegeven worden. Het feitenrelaas laat niet zien of er afspraken zijn gemaakt over wie bepaalt wanneer de waarborgen adequaat zijn ingevuld.

Een belangrijke datum is 18 juli 2007, want op deze datum, zo meldt de minister in het feitenrelaas, worden de eerste afspraken gemaakt over o.a. de gegevensaanlevering. Op p.3 van het feitenrelaas zegt de minister hier letterlijk over: “Daarbij is onder andere gesproken over de praktische consequenties van de met het Verbond gemaakte afspraak dat de gegevens in eerste instantie door verzekeraars anoniem worden aangeleverd, voordat in de eindfase van het onderzoek de naam van product en verzekeraar zouden worden vrijgegeven”. Zoals gezegd ontbreken in het feitenrelaas schriftelijke stukken over die gemaakte afspraken. De Kamer wordt voor het eerst op 17 juni 2008 geïnformeerd dat de gegevens in eerste instantie gecodeerd worden aangeleverd.



### 3.3.3 Wanneer wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de onderzoeksopzet en output?

Uit de stukken komen de volgende bevindingen naar voren:

- In brief 29 507-48 doet de minister de toezegging de Kamer op de hoogte te houden van de voortgang van het onderzoek. De tijd tussen het moment dat IFO de opdracht teruggeeft (4 december 2007) en de brief over vertraging van het onderzoek (29 507-49 d.d. 10 januari 2008) is in dat kader gezien lange periode.
- Niet alle bij het ministerie bekende informatie wordt gemeld aan de Kamer. Er wordt bijvoorbeeld geen melding gemaakt dat IFO grote moeite heeft de gegevens van de verzekeraars te krijgen.

#### Onderbouwing van de bevindingen:

In brief 29 507-48 d.d. 13 juli 2007 wordt de Kamer geïnformeerd over de stand van zaken. In de brief is nauwelijks iets terug te vinden over de afspraken die zijn gemaakt over tussentijdse rapportage aan de Kamer. Wel wordt gemeld dat het feitenonderzoek wordt begeleid door een klankbordgroep. Onduidelijk is wie hier in zitten, hoe vaak de klankbordgroep bijeenkomt en aan wie de klankbordgroep verslag uitbrengt. Uit de stukken blijkt dat hierover wel afspraken zijn gemaakt met IFO afspraken zijn gemaakt. De minister eindigt brief 29 507-48 met de zin: “Het spreekt voor zich dat ik de Kamer over de verdere voortgang van het onderzoek en de andere genoemde initiatieven op de hoogte zal houden”.

Het BOR heeft bestudeerd op welke momenten de Tweede Kamer over de onderzoeksopzet is geïnformeerd en welke informatie de Tweede Kamer over de onderzoeksopzet heeft ontvangen. Deze subparagraaf beperkt zich tot de periode juli 2007 tot en met 10 januari 2008, en de informatie van ministerie naar Kamer over het onderwerp feitenonderzoek beleggingsverzekeringen. Deze beperking is aangebracht om een eindeloze opsomming van data, en daarmee een herhaling van de opsomming in het feitenrelaas, te voorkomen. Genoemde periode wordt door BOR als voldoende illustratief gezien.

13 juli 2007 stuurt de minister een brief naar de Kamer met als doel informatie te geven over de stappen die gezet zijn sinds het AO over beleggingsverzekeringen d.d. 4 april 2007, zoals de stand van zaken rond het aangekondigde feitenonderzoek. De minister meldt aan de Kamer dat IFO het onderzoek gaat uitvoeren.

BOR maakt over deze brief de volgende opmerkingen:

- de minister meldt dat er vertraging in het aanbestedingstraject is ontstaan, door complexiteit van het onderwerp, vereiste expertise van het onderzoek en politieke gevoeligheid;
- Afronding van het onderzoek voor het eind van het jaar is nog steeds haalbaar (er wordt geen datum genoemd, terwijl in de offerte wel een datum staat);
- Er wordt niets gezegd over knelpunten, terwijl uit e-mails in het feitenrelaas blijkt dat er wel degelijk zorgen, knelpunten en losse eindjes zijn;
- Het BOR constateert dat de minister veel vertrouwen heeft in de goede afloop. Over monitoring worden geen opmerkingen gemaakt, evenals over tussentijds informeren van de Kamer. Uit het feitenrelaas blijkt dat hierover wel afspraken zijn gemaakt met IFO.
- De brief noemt als doel van het feitenonderzoek “het vergroten van inzicht in de markt voor beleggingsverzekeringen en de op die markt aangeboden producten”. Het onderzoek heeft een feitelijk, niet-normatief karakter en bekijkt een representatieve selectie van producten. Per product worden de relevante kerngetallen vastgesteld, de feitelijke hoogte van de risicopremies en de kosten, om zo meer duidelijk te krijgen in kwantitatieve zin over de werking van de verschillende producten. Er wordt geen aantal van 50 producten genoemd en ook het thema ‘namen-en-rugnummers’ wordt niet expliciet genoemd in de brief.





Een half jaar later, 10 januari 2008, stuurt de minister een brief naar de Kamer (29 507-49) waarin hij refereert aan ondervonden moeilijkheden in de offertefase (zie brief 29 507-48). Echter daar zijn inmiddels andere moeilijkheden bijgekomen (o.a. dat IFO de gegevens niet krijgt van de verzekeraars), waar de minister in zijn brief niet over spreekt. Ook is geschaafd aan de onderzoeksopzet, zo blijkt uit het feitenrelaas in bijlage 12b. Dit wordt niet gemeld. Wel wordt melding gemaakt van de vertraging, die geweten wordt aan de complexe materie en de hoge eisen van zorgvuldigheid. De minister geeft aan gesproken te hebben met de onderzoekers en verzekeraars en zegt dat deze ten volle bereid zijn tot spoedige afronding.

De grote verschillen van inzicht zijn tussen IFO en Verbond worden niet gemeld. Dat de deadline van 1 december 2007 niet is gehaald wordt niet gemeld. Er wordt geen nieuwe deadline genoemd en er wordt geen reden gegeven waarom de Kamer pas laat wordt geïnformeerd. Overigens heeft de Kamer tussentijds niet gerappelleerd of geïnformeerd bij de minister naar de stand van zaken en of geïnformeerd waar het toegezegde eindrapport bleef.

### *3.3.4 In hoeverre is in de oorspronkelijk opdracht de onderzoeksvraag is opgenomen naar 'namen en rugnummers'?*

Uit de stukken komen de volgende bevindingen naar voren:

- In de definitieve offerte van IFO staat niets over namen en rugnummers in de betekenis zoals dat later in de discussie een rol is gaan spelen. De onderzoeksvraag naar 'namen en rugnummers' is niet duidelijk genoeg in de onderzoeksopdracht opgenomen.
- In de offerte staat dat IFO een rekenmodel zal ontwikkelen dat inzicht zal geven in de werking van een product. De uitkomsten zullen worden verwerkt in het eindrapport.

#### Onderbouwing van de bevindingen:

In het feitenrelaas komen op verschillende momenten de uitkomsten van het feitenonderzoek aan de orde:

- Reeds in juli 2007 blijkt onenigheid te bestaan over het anoniem weergeven in de eindrapportage van de te onderzoeken producten. De verzekeraars zullen in eerste instantie de productgegevens gecodeerd via het Verbond bij IFO aanleveren. De sleutels zullen pas worden gegeven wanneer er adequate waarborgen zijn verstrekt over de eindrapportage.
- Uit het feitenrelaas blijkt dat IFO, het Verbond en het ministerie hebben gesproken over de praktische consequenties van het in eerste instantie gecodeerd aanleveren van de gegevens. Niet duidelijk is welke afspraken hierover zijn gemaakt. Naarmate de tijd verstrijkt wordt dit de "namen en rugnummers"-discussie.
- Uit het feitenrelaas blijkt dat na de 'doorstart' van het feitenonderzoek van IFO, de namen en rugnummers een steeds grotere rol is gaan spelen. De mate van onenigheid tussen IFO en verzekeraars neemt toe. En de Kamer gaat steeds meer waarde hechten aan dit aspect in het eindrapport feitenonderzoek.

### **3.4 Samenwerking tussen IFO, verzekeraars, consumentenorganisaties en ministerie Financiën tijdens onderzoek**

Het feitenrelaas gelezen hebbende constateert het BOR dat de samenwerking tussen IFO, verzekeraars, consumentenorganisatie en ministerie gedurende het hele proces moeizaam is verlopen. Er is op vele overlegmomenten geprobeerd met elkaar overeenstemming te bereiken over alle aspecten van het feitenonderzoek, maar gedurende het hele traject zijn er zaken ter discussie gesteld. Het meest in het oogspringend hierbij is de discussie over de aanlevering van de gegevens. Al vanaf het verstrekken van de onderzoeksopdracht heeft dit een rol gespeeld.

Uit de stukken komt naar voren dat er geen eenduidige afspraken gemaakt zijn over de aanlevering van de gegevens. Besluiten hierover zijn steeds naar voren geschoven, tot het



laatste moment. Uit het feitenrelaas kan worden opgemaakt dat de verzekeraars hierbij de regie hadden. Het is voor het BOR niet mogelijk hierbij een ‘schuldige’ aan te wijzen, immers in het feitenrelaas vliegen de wederzijdse aantijgingen over tafel. De verzekeraars verwijten IFO onkunde en IFO verwijt de verzekeraars dat zij tegenwerken. Duidelijk is dat gebrek aan samenwerking en vertrouwen in elkaar van invloed is geweest op het niet kunnen afronden van het feitenonderzoek door IFO.

### **3.5 Problemen tijdens onderzoek**

Over de problemen die opdoemen tijdens het onderzoek is in bovenstaande paragrafen al veel gezegd. Uit de stukken komt naar voren dat het hele proces rondom het feitenonderzoek beleggingsverzekeringen vanaf het begin stroef en problematisch is verlopen. De regierol lijkt gaandeweg het onderzoek van het ministerie naar de verzekeraars te gaan. Het Verbond blijft gedurende het feitenonderzoek onderhandelen over aanlevering van gegevens en onder welke voorwaarden dat zou plaatsvinden en trekt de expertise van IFO gaandeweg steeds meer in twijfel, waardoor de verzekeraars hun gegevens niet aan IFO wilden toevertrouwen.

### **3.6 Begeleiding feitenonderzoek door ministerie Financiën**

Afspraken hierover staan vermeld in het definitieve onderzoeksvoorstel van IFO d.d. 17 juli 2007. Onder het kopje tussentijds rapporteren staat hierover het volgende: “Over de voortgang van het onderzoek zal een afvaardiging van het IFO team – altijd tenminste bestaande uit twee personen – met de begeleidingscommissie periodiek overleggen. In de berekening van de prijs zijn wij uitgegaan van vijf bijeenkomsten. Uit het feitenrelaas maakt het BOR op dat er drie bijeenkomsten van de begeleidingscommissie hebben plaatsgevonden. Het BOR baseert zich hierbij op het chronologisch overzicht relevante gebeurtenissen en afspraken, gemaakt door IFO. Hierin staat te lezen dat er op 19 februari 2008 een eerste vergadering met de begeleidingscommissie heeft plaatsgevonden, op 1 april 2008 de tweede vergadering en op 22 mei 2008 de derde (en volgens het feitenrelaas tevens laatste) vergadering. In het feitenrelaas zijn geen verslagen van deze vergaderingen opgenomen. BOR constateert dat in de periode tussen start van het onderzoek en begin december 2007 in het feitenrelaas geen melding wordt gemaakt van vergaderingen van de begeleidingscommissie.

Voorts staat in het definitieve onderzoeksvoorstel van IFO dat in overleg met de begeleidingscommissie, een tussentijds schriftelijk voortgangsverslag zal worden gemaakt ten behoeve van de Tweede Kamer. Deze rapportage zal niet inhoudelijk van aard zijn. Als reden hiervoor wordt in het voorstel genoemd dat inhoudelijkheid in een vroegtijdig stadium vermeden moet worden, omdat eerst betrokken partijen gelegenheid moeten krijgen hun commentaar op de conceptversie te geven en hun visie, desgewenst, kunnen laten opnemen in het rapport. Ook is het van belang om gedurende het onderzoek geen discussie met betrokkenen te voeren over de mogelijke inhoud van het rapport. Het tussentijds verslag zal mededelingen kunnen bevatten over bijvoorbeeld de voortgang, geraamde einddatum, medewerking van betrokken partijen en de te analyseren producten.

Het BOR constateert dat de minister nooit een schriftelijk voortgangsverslag van IFO (zoals genoemd in het definitieve onderzoeksvoorstel van IFO) naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Uit het feitenrelaas kan niet worden opgemaakt of een dergelijk verslag is gemaakt door IFO en zo ja waarom dat niet is doorgestuurd naar de Kamer.

### **3.7 Informatieverstrekking aan de Tweede Kamer**

De openbare kamerstukken in het feitenrelaas geven aan wanneer de Kamer waarover is geïnformeerd. Zoals ook al in subparagrafen hierboven aan de orde is gekomen, is tussen de aankondiging dat IFO het feitenonderzoek gaat doen (juli 2007) en de mededeling dat er vertraging is opgetreden (10 januari 2008) een aanzienlijke periode verstreken.



In het feitenrelaas worden geen redenen vermeld waarom deze belangrijke informatie pas laat aan de Kamer wordt gemeld.

De inhoud van de informatieverstrekking op 10 januari is aan de magere kant. Op deze datum is meer bekend bij het ministerie meer bekend dan in de brief wordt gemeld, o.a. dat IFO grote moeite heeft de voor het onderzoek benodigde gegevens van de verzekeraars te krijgen. Ook wordt niet gemeld dat IFO de onderzoeksopdracht in eerste instantie heeft teruggegeven. De mededeling van de minister dat het onderzoek vertraging op heeft gelopen en dat dit o.a. te wijten is aan “de complexiteit van de materie” is daarmee minimaal te noemen.

#### **4. Nieuwe opdrachtverlening**

In het feitenrelaas 29 507-60 kondigt de minister op pagina.7-8 aan dat AFM een alternatief feitenonderzoek kan gaan starten, Plan B. Het materiaal dat IFO verzameld heeft zal hier een rol bij kunnen spelen.

De opdracht aan AFM is drieledig:

1. een overzicht geven van de markt en haar ontwikkeling in de genoemde periode van 1995–2005, inclusief de aanpassingen in de fiscale faciliteiten.
2. een algemene productbeschrijving geven, waarbij zowel de belangrijkste soorten beleggingsverzekeringen beschreven worden, als ook de werking van deze producten. Hierbij zal de invloed van belangrijke variabelen zoals bijvoorbeeld de beleggingsrendementen, de looptijd van de polissen en de hoogte van de premies meegenomen worden. De AFM zal geen generiek kwantitatief model opleveren.
3. een overzicht worden gegeven van omstreeks vijftig daadwerkelijke producten die gezamenlijk een indicatie geven van de variëteit die in de markt beschikbaar is. Dit overzicht kan overigens niet aan iedere Nederlander inzicht bieden in het verwachte resultaat van zijn of haar eigen product en het kan gegeven een korte termijn van oplevering ook niet statistisch representatief zijn.

Verder geeft de minister de randvoorwaarden aan voor de opdracht aan AFM. Deze zijn ondermeer:

1. voor een snelle uitvoering van het onderzoek is inhuur van gerichte kennis voor de verzameling en bewerking van data nodig;
2. vooraf zo concreet mogelijke afspraken maken met alle direct bij het onderzoek betrokken partijen, te weten de AFM, ministerie van Financiën, de verzekeraars en de externe partij;
3. het is wenselijk dat AFM gebruik kan maken van het materiaal dat al beschikbaar is gesteld voor het IFO-onderzoek;
4. Duidelijk moet zijn dat de AFM het onderzoek uitvoert buiten het bereik van haar wettelijke toezichtbevoegdheden.

Over de tijdsplanning staat in het feitenrelaas te lezen:

Eind oktober 2008 rapport klaar, in december 2008 vervolgonderzoek klaar.

De minister stelt echter dat dit slechts een indicatie is en dat AFM in juli 2008 een scherpere inschatting kan geven.

De vaste commissie van Financiën heeft op 18 juli 2008 een brief naar de minister gestuurd (08-Fin-B-46) met het verzoek de Kamer te informeren over de concrete afspraken die gemaakt zijn om plan B te doen slagen. Hierbij denkt de commissie onder meer aan de opdrachtverlening, de formulering van de onderzoeksvraag, afspraken tussen de betrokken stakeholders en de afspraken om de voortgang van het onderzoek te monitoren.

Op 3 september 2008 heeft AFM een technische briefing verzorgd voor de leden van de vaste commissie voor Financiën. De commissie is toen nader geïnformeerd over de onderzoeksopzet, de te verwachten onderzoeksresultaten en de verwachte opleverdatum van



het onderzoek. AFM heeft aan de commissie gemeld dat de tijdsplanning op koers ligt en het rapport rond 7 oktober beschikbaar zal zijn.

Op 9 oktober heeft de minister het feitenonderzoek van AFM naar de Tweede Kamer gestuurd. De vaste commissie voor Financiën heeft op 23 oktober 2008 een algemeen overleg gehad over dit feitenonderzoek. Het proces rondom het feitenonderzoek van IFO is hierbij niet aan de orde geweest.