

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/91125>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Hoofdstuk II

De Eerste Kamer

De senatoren benaderden de Winkelsluitingswet op vrijwel dezelfde wijze als hun partijgenoten aan de overzijde. P.J. Kapteijn (PvdA) betreurde het ontbreken van een vakantieregeling en moest 'eigenlijk een paar tranen (...) plengen' vanwege de introductie van de koopavond in de wet.⁹⁸ Zijn KVP-collega A.M.C.J. Steinkühler was volledig tevreden. De door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen achtte hij 'evenzovele verbeteringen'. Geen wonder, de amendementen waren voornamelijk afkomstig van zijn partijgenoot Bachg.⁹⁹ CPN-woordvoerder J. van Santen verklaarde zich tegen het voorstel, omdat het te weinig de belangen van werknemers en kleine winkeliers zou dienen.¹⁰⁰ R.H. de Vos van Steenwijk (VVD) verklaarde zich voor het wetsontwerp, voornamelijk omdat het een beklemtoning van de gemeentelijke autonomie inhield.¹⁰¹ Albregts had het dan ook gemakkelijk met de beantwoording. Het wetsontwerp werd aangenomen, met alleen de drie communistische stemmen tegen.¹⁰²

*Ordering van de assurantiebemiddelingsbranche**

In de jaren dertig kreeg het assurantiebemiddelingswezen - het tegen betaling bemiddelen bij het sluiten van verzekeringsovereenkomsten - de naam een twijfelachtig toevluchtsoord te zijn voor werklozen en mislukkelingen. Iedereen mocht verzekeringen afsluiten; vakkennis was niet vereist; er bestond vrijwel geen controle. Het aantal beunhazen en gelegenheidsbemiddelaars nam sterk toe, tot groot ongenoegen van de bonafide tussenpersonen die er al eerder hun bedrijf van hadden gemaakt. Betrouwbare assurantiemakelaars konden enkel met de grootste moeite een behoorlijke portefeuille instandhouden. Het kwam ook vaak voor dat beunhazen verkeerde verzekeringen afsloten waarvan de argeloze kleine man de dupe werd. Van verschillende kanten werd aangedrongen op sanering, maar de verzekeringsmaatschappijen wilden geen haast maken aangezien zij garen spinnen bij een zo groot mogelijke activiteit van bemiddelaars.¹⁰³

De heftige strijd tussen verzekeraars en bemiddelaars stond een regeling in de weg. Tijdens de bezetting werden de kemphanen gedwongen samen te werken in de door de Duitsers ingestelde vakgroep van het verzekeringswezen, maar dat liep op niets uit. In oktober 1946 stelde minister van Financiën Liefstinck een commissie in om het vraagstuk van de sanering van de bemiddelingsbranche te onderzoeken. De vakgroep werd door de regering zelfs opgeheven toen de leiding weigerde in te stemmen met het ontslag van haar secretaris, die een slechte relatie onderhield met zijn bureaupersoneel. Een nieuwe regeling voor de bedrijfstak was noodzakelijk aangezien alom erkend werd dat er chaotische toestanden bestonden.

* Deze paragraaf is van de hand van J.C.F.J. van Merriënboer.

Op 22 juni 1948 werd uiteindelijk een wetsontwerp Assurantiebemiddeling ingediend bij de Tweede Kamer.¹⁰⁴ Vooral in KVP-kringen - in 1947 verscheen een rapport over deze kwestie van het KVP-Centrum voor Staatkundige Vorming - werd in die tijd nog sterk getwijfeld aan het nut van een wettelijke regeling. Men verwachtte meer van ordening vanuit het bedrijfsleven in het kader van de wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, die op dat moment in behandeling was bij het parlement. Vrij algemeen leefde in de Tweede Kamer echter ook de gedachte dat het bedrijfsleven zelf niet bereid of in staat was om een einde te maken aan bestaande misstanden. De overheid moest maar een duw in de goede richting geven. In nauw overleg tussen de ministers van Financiën en Economische Zaken, representatieve organisaties van het verzekeringswezen en de commissie van voorbereiding van de Tweede Kamer werd vervolgens jarenlang gesleuteld aan het ontwerp, voordat Liefstinck het op 16 juli 1951 mocht verdedigen.

In het ontwerp werd bepaald dat alleen als tussenpersoon mocht optreden wie zich had laten registreren als makelaar in assurantiën, assurantiebezorger, erkend assurantie-agent of aspirant-verzekeringsagent. Deze titels zouden worden beschermd en gekoppeld aan gebleken vakbekwaamheid. Er was dus sprake van een strenge ordening, waarbij bovendien eisen konden worden gesteld aan de 'moraliteit', de omvang van de portefeuille en de productie, en de door de verzekeraar te betalen maximumprovisie. In de voorbereidingsfase bleek opnieuw dat een groot deel van het parlement zeer huiverig stond tegenover staatsingrijpen op dit terrein. Het ei van Columbus bleek uiteindelijk de SER. Die zou namelijk worden belast met het beheer van de registers, bijgestaan door een Commissie van Advies. Deze Commissie zou paritair worden samengesteld uit verzekeraars en tussenpersonen onder een neutrale voorzitter. Het was de bedoeling dat de SER zijn bevoegdheden te zijner tijd zou overdragen aan uit het bedrijfsleven opkomende (hoofd)bedrijfschappen. Het SER-regime werd dus gezien als overgangsfase.

Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer¹⁰⁵ bleek de KVP het meest gelukkig met het 'voorstel tot ordening' zoals dat uiteindelijk uit de bus was gerold. Th. van der Zaal (ARP) sloot zich bij KVP-woordvoerder Bachg aan, maar had op een aantal onderdelen lichte kritiek. Hij wees op een adres van de Vereniging van Assurantiebemiddelaars, waarin strengere exameneisen voor in nevenberoep werkende agenten werden verlangd. Hofstra (PvdA), tevens adjunct-directeur van de Centrale Arbeiders Verzekerings- en Deposito Bank en directeur van de Centrale Algemene Verzekering Maatschappij, zag in het ontwerp weliswaar 'een eerste en ernstige poging tot sanering', maar dat ging hem eigenlijk niet ver genoeg. Hij meende dat vooral het schadeverzekeringsbedrijf meer ordening en concentratie gebruiken kon. Uiteindelijk zag Hofstra zelfs socialisatie van het verzekeringswe-

Hoofdstuk II

zen als onvermijdelijk eindpunt. Hij vroeg de minister een staatscommissie in te stellen die dit vraagstuk in studie zou nemen.

Tj. Krol (CHU) was niet enthousiast. Hij zag niet in waarom de overheid moest ingrijpen bij het *levensverzekeringsbedrijf*. Daar bestond volgens hem 'een goed functionerend provisie-agreement'. J.G.H. Cornelissen (VVD) constateerde dat het bedrijfsleven te weinig initiatief had genomen. Hij erkende, ondanks principiële, liberale bezwaren, dat de regering moest ingrijpen. Wat hem betrof moest de werkingsduur van de wet tot vijf jaar beperkt worden. De vaststelling door de wetgever van premimaxima vond hij 'weinig aanvaardbaar'. Tot slot waarschuwde hij voor denaturatie van de SER, wanneer deze te veel uitvoeringstaken kreeg. J. Hoogcarspel (CPN) beschouwde het verzekeringsbedrijf als een uitwas van de kapitalistische maatschappij. Alles draaide om het exploiteren van angst. In Rusland hoefde men daar niet bang voor te zijn!

Minister Lief tinck had weinig moeite om na het uitgebreide vooroverleg het ontwerp erdoor te slepen. Het was weinig omstreden en moest op vele punten (door de SER en door uitvoeringsbesluiten van de ministers van Financiën en Economische Zaken) nader worden ingevuld. De minister wees Hofstra's suggestie voor een studie naar socialisatie van de hand. Een onderzoek naar sanering van het schadeverzekeringswezen was aan de gang. Daar moest eerst maar eens op gewacht worden. Lief tinck was negatief over de voorstellen van Cornelissen met betrekking tot de beperking van de werkingsduur en het vrijlaten van premimaxima. Hij keerde zich ook tegen wat hij omschreef als 'het advies van tussenpersonen die de in nevenberoep werkende agenten met bekwame spoed uit het bedrijf willen verwijderen'. Deze 'kleine' agenten waren volgens Lief tinck op het platteland vaak onmisbaar, aangezien de beroepsagent daar niet actief was. Ze zouden hun nevenagentschap opgeven als een examen moest worden afgelegd. Op het laatste moment werd op dit punt een amendement ingediend door de commissie van voorbereiding; alleen degenen die vóór de indiening van het ontwerp (22 juni 1948) als nevenagent werkzaam waren, zouden vrijgesteld zijn van examens. Bachg verdedigde dat, na indiening van het ontwerp, een aantal verzekeringsmaatschappijen 'een onevenredige aanwas van gelegenhedenbiddelaars' in de hand had gewerkt. Lief tinck nam het amendement over.¹⁰⁶ Het ontwerp passeerde zonder hoofdelijke stemming.

In de Eerste Kamer kwam het ontwerp op 16 januari 1952 in openbare behandeling.¹⁰⁷ Een aantal senatoren verwees naar de 'diverse geschriften' die ze de week daarvoor over het ontwerp gekregen hadden. Blijkbaar waren een aantal betrokkenen nog steeds ontevreden. G. Vixseboxse (CHU) was positiever dan zijn partijgenoot in de Tweede Kamer. W. Rip (ARP) was niet echt gelukkig met de zijns inziens veel te ingewikkelde regeling, maar verzuchtte tenslotte: 'het moet dan maar'. H. Oosterhuis (PvdA) juichte het ontwerp toe omdat de kleine man er baat bij had dat aan alle beunhazerij een eind werd gemaakt. Opnieuw was de KVP het meest positief. Haar woord-

voerder H.M. van Lieshout was blij dat 'door deze regeling een eind komt aan de oppermachtige positie van de verzekeringsmaatschappijen tegenover de tussenpersonen'.

De VVD liet in de senaat een heel ander geluid horen. Molenaar was uiterst kritisch. Hij zag al die misstanden en al die beunhazen niet. De regeling was veel te perfectionistisch. De staat overschatte zijn macht wanneer hij dacht dat hij op deze manier iets aan het probleem kon doen. Hij citeerde professor Josephus Jitta: 'De exploitanten van Koppen van Jut op kermissen hebben zich verenigd en hun vereniging heeft een soort collectief contract afgesloten met de exploitanten van kermissen. In dat contract staat, dat op kermissen slechts zullen worden toegelaten "bona fide" exploitanten van Koppen van Jut; niet: beunhazen. "Bona fide" zijn slechts de leden der vereniging. Alle anderen zijn beunhazen.' Molenaar betreurde het 'dat de minister, die zo ontzaglijk belangrijk werk te doen heeft, zich ook nog in deze materie heeft moeten inwerken'.

De minister hield het kort. Uit de 'diverse geschriften' die de senatoren gekregen hadden zou blijken dat de verzekeraars plotseling wel iets voelden voor regeling in onderling overleg, maar daar hadden ze volgens Lieftinck eerder mee moeten komen. De tussenpersonen prefereerden de voorgestelde wettelijke regeling. De minister verweerde zich tegen het verwijt van perfectionisme met het argument dat bij ingewikkelde materie een zo perfect mogelijke regeling nodig is in het belang van de rechtszekerheid. Hij bestreed ook Molenaars stelling dat de hoofdstrekking van het ontwerp gelegen zou zijn in het beschermen van een bepaalde beroepsgroep tegen concurrentie. Iedereen kon toetreden 'mits men voldoet aan bepaalde eisen van deskundigheid en productiviteit'. Het ontwerp werd in de Eerste Kamer zonder hoofdelijke stemming aangenomen, maar Molenaar liet aantekenen dat zijn fractie geacht wenste te worden tegen te hebben gestemd. De samenstelling van de Commissie van Advies en het overleg met representatieve organisaties over allerlei noodzakelijke voorbereidingen zouden overigens nog zoveel tijd in beslag nemen, dat de wet pas op 7 december 1954 kon worden afgekondigd.¹⁰⁸

Ten slotte

Het beleid van de beide bewindslieden, Van den Brink van Economische zaken en Albrechts voor de productiviteitsverhoging, stond vrijwel geheel in het teken van de economische problemen als gevolg van de Koreacrisis. De enige uitzonderingen daarop zijn de Winkelsluitingswet, de Wet assurantiebemiddeling en de regionale ontwikkelingsplannen. De streekplannen, als uitwerking van de algemene industrialisatienota, zijn zelfs nog wel enigszins met die problematiek in verband te brengen.