

Vergaderjaar 1997–1998

**25 507**

## **Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 6 november 1997

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud, dat het Kabinet de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel om het begunstigingsverbod uit de Wet Assurantie Bemiddelingsbedrijf (Wabb) te schrappen. Het gaat volgens deze leden om de vraag op welke manier een beter evenwicht tussen marktwerking enerzijds en de bescherming van de consument anderzijds het beste gestalte kan krijgen. Zij betwijfelen of het voorgestelde wetsvoorstel en de beide andere nog in te dienen wetsvoorstellen wel de juiste instrumenten vormen om te komen tot een beter evenwicht tussen marktwerking en bescherming van de consument. Die verbeterde bescherming achten deze leden noodzakelijk in verband met de steeds complexer wordende markt van financiële producten. Daar komt nog bij het gegeven van de terugtrekkende overheid op het terrein van de sociale zekerheid. De leden van de PvdA-fractie zouden voorsnog de voorkeur geven aan wettelijke maatregelen, waarmee de transparantie van de markt wordt verbeterd.

Kan het Kabinet een toelichting geven op het belang van dit wetsvoorstel en daarbij ook de samenhang met de brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken (Kamerstuk 25 000 IXB, nr. 31) over de verhouding tussen het bedrijfseconomisch toezicht op de verzekeringssector en het mededingingsbeleid betrekken? In die brief wordt gesproken over een «optimale» in plaats van een «maximale» werking van de markt. Is het juist dat het bij dit wetsvoorstel en bij de beide nog in te dienen wetsvoorstellen gaat om «maximale» marktwerking?

Ook vragen de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de eventuele samenhang met de voorgenomen wijzigingen van de artikelen 13 en 15. Is het waar dat deze wetswijzigingen eerst in maart 1998 worden verwacht?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijssel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbiae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B. M. de Vries (VVD), Van Walsem (D66), Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmøller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Verspaget (PvdA), Hessing (VVD), Van Bortel (D66), De Haan (CDA).

Wil het Kabinet uitvoerig ingaan op de voor- en nadelen van een gelijktijdige behandeling van de twee andere voorgenomen wetswijzigingen met betrekking tot de provisiebepaling en het afmakingscourtagage.

Zal een gefaseerde behandeling van de wijziging van de Wabb de inhoudelijke discussie rond de voorstellen niet in gevaar brengen? Hoe moet het doel van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) in dit geheel worden gezien juist waar het erom gaat de wetgevingskwaliteit te bevorderen? Of is het zo dat artikel 16 niet een zodanige samenhang met de artikelen 13 en 15 heeft dat een fasegewijze behandeling geen enkel bezwaar met zich meebrengt? Wat is de reden dat het Kabinet aan de wijziging van artikel 16 prioriteit heeft gegeven? Is het Kabinet van oordeel dat de wijziging van de artikelen 13 en 15 waarschijnlijk geen afronding meer zal krijgen tijdens deze Kabinetsperiode? Zal de uitwerking van de afschaffing van het begunstigingsverbod in de praktijk nog een rol spelen bij de wijziging van de artikelen 13 en 15?

De leden van de CDA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het besluit van de regering om het wettelijk beloningssysteem voor assurantietussenpersonen af te schaffen. De leden van deze fractie onderschrijven de opvatting van de NVA (Nederlandse Vereniging van Makelaars en Assurantie-adviseurs) en het Verbond van Verzekeraars dat de huidige Wabb goed en naar tevredenheid van consumenten, intermediairs en verzekeraars functioneert. De huidige bepalingen ten aanzien van de provisiestructuur maken deel uit van een samenhangend stelsel van regelgeving dat zorgt voor stabiliteit en optimale concurrentie in de verzekeringsbedrijfstak.

Het huidige beloningssysteem – de provisie maakt deel uit van de premie en er is een verbod voor het geven van cadeaus bij het afsluiten van verzekeringen – biedt de consument tal van voordelen, aldus de leden van de CDA-fractie, te weten:

- no cure, no pay: de consument betaalt pas voor de diensten van de assurantietussenpersoon als de verzekering gesloten wordt;
- de mogelijkheid tot eindprijsvergelijking: omdat de provisie is inbegrepen in de eindprijs kan de consument gemakkelijk de prijzen van verzekeringsprodukten vergelijken;
- geen aparte nota's van de tussenpersoon voor zijn werkzaamheden en advisering;
- de bestrijding van het gebruik van «lokkertjes» om de consument te verleiden tot het afsluiten van verzekeringen waar hij achteraf spijt van zou krijgen.

De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de Raad van State zich in zijn advies heeft beperkt tot het maken van opmerkingen van redactionele aard. Immers, zowel de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Assurantie-adviseurs, de Nederlandse Bond van Assuratiebemiddelaars (NBvA), alsmede het Verbond van Verzekeraars en de Verzekeringkamer hebben nogal fundamentele bezwaren tegen de afschaffing van het begunstigingsverbod. Voorts betreuren deze leden het dat de SER-commissie voor de assurantiebemiddeling niet om advies is gevraagd en nodigen zij de bewindslieden uit de SER-commissie alsnog advies te vragen.

De leden van de CDA-fractie vragen het Kabinet ten slotte uitvoerig in te gaan op de reeds vorig jaar door de Verzekeringkamer tegen de voorgenomen wijziging van de Wabb geuite bezwaren.

De leden van de VVD-fractie zijn verrast door de indiening van dit wetsvoorstel. In de brief van 4 september 1996 (Kamerstuk II 1995/1996, 24 036, nr. 28) is niet aangekondigd dat dit wetsvoorstel apart zou worden ingediend. De opmerkingen over deze (aparte) indiening in de memorie van toelichting gaan volledig voorbij aan de inhoud van de brief van 4

september 1996. Ook wordt volledig voorbij gegaan aan de komende evaluatie van de Wabb. Het is dan ook niet te begrijpen waarom niet is gewacht op de totstandkoming van een eventuele wijzigingsvoorstellen van de artikelen 13 en 15 en de resultaten van de evaluatie. Dit wetsvoorstel apart behandelen doet geen recht aan activiteiten die in de bedrijfstak Verzekeringswezen zelf worden ontplooid.

De indiening van dit wetsvoorstel, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie, druist in tegen de wens van opeenvolgende kabinetten om tot versterking van de positie van de consument te komen. De consumentenbescherming wordt volledig losgelaten. Deze leden wijzen in dat verband ook op de signalen rond de actie van verkoop van GSM-abonnementen via het uitdelen van gratis telefoons. Er ontstond enige weken geleden grote ophef – ook bij de Consumentenbond – over het gratis ter beschikking stellen van GSM-telefoontoestellen gekoppeld aan abonnementen van 1, 2 of 3 jaar. Wat is het verschil van deze actie met bijvoorbeeld het gratis ter beschikking stellen van GSM-toestellen bij het afsluiten van een contract voor een brandverzekering voor 3, 5 of 10 jaar, of een levensverzekering? Heeft de Consumentenbond hierover een standpunt ingenomen of is men bezig met gesprekken in de «telecombranche»? De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar het antwoord van het Kabinet gezien de parallel met het voorliggende wetsvoorstel. Logenstraffen de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met betrekking tot de verkoop van GSM-telefoons en -abonnementen de stelling dat consumenten zich niet meer zo makkelijk een produkt laten verkopen dat zij niet persé nodig hebben, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Indien binnen afzienbare tijd na de inwerkingtreding van deze wet zou blijken dat de nu door het Kabinet niet, maar door de bedrijfstak wel verwachte gevolgen zich toch voordoen (verleiding tot het afsluiten van te dure en langjarige polissen o.a.), welke mogelijkheden ziet het Kabinet dan om alsnog tot bestrijding van misstanden over te gaan? Wat vormt hiervoor het meetpunt? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie dan ook een nadere beargumentering van dit ondoordachte besluit. Is het overigens de wens van het Kabinet om tegen het advies in van alle actoren in de verzekeringsbranche – van assurantietussenpersoon tot Verzekeringskamer – deze wijziging door te voeren? Is dit het maatschappelijke draagvlak dat in elke spreekbeurt van bewindslieden naar voren komt? Is het Kabinet er wel van op de hoogte dat de Nederlandse verzekeringspremies de laagste in Europa zijn (rapport Checcini) en dat de kwaliteit van de dienstverlening in Nederland met kop en schouders boven die in de andere Europese landen uitspringt? Wil het Kabinet al het «goede» te grabbel gooien?

Natuurlijk willen de leden van de VVD-fractie wel dat de verzekeringsbranche samen met het Kabinet uitvoering geeft aan de «Paarse» motie op Kamerstuk 23 669, nr. 13. Hoe staat het met de samenspraak waarnaar is gevraagd?

In Duitsland is het «provisionsabgabeverbot» enige tijd uit de wet verwijderd en daarna weer snel ingevoerd. Kan het Kabinet ingaan op de achtergronden van deze zaak? Zijn er plannen om het verbod op te heffen? Speelt de Duitse toezichthouder een rol in deze en zo ja, welke?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat ook de zogenaamde CUPO-provisiemaximeringszaak een rol in deze discussie speelt. In de brief van 4 september 1996 wordt daarnaar ook verwezen. Kan het Kabinet uiteenzetten hoe de stand van zaken thans is en in globale termen de argumenten over en weer weergeven? Is in dit verband een onderzoek naar de effecten van afschaffing van de CUPO en de Wabb ter sprake geweest? Wat is daarop de reactie geweest?

Klopt het dat de ministers van Sociale Zaken en Justitie op onderdelen van het Verzekeringsbedrijf een flinke bemoeienis hebben? Zijn deze ministeries betrokken geweest bij het MDW-traject en bij de uitgevoerde evaluatie van de Wabb? Wil het Kabinet het rapport over de toegezegde

evaluatie van de Wabb aan de Kamer ter beschikking stellen? De leden van de VVD-fractie hebben daaraan behoefte teneinde zich een volledig beeld van de – blijkens de reacties – complexe problematiek te kunnen vormen. Welke onderdelen van de Wabb zijn wel en welke niet meegenomen in deze evaluatie?

De bewindslieden doen in de memorie van toelichting uitspraken over de vorm en mate waarin marktwerking gewenst is in de Verzekeringsmarkt. De leden van de VVD-fractie constateren ook dat in juni 1997 door de ministers van Financiën en Economische Zaken een nota aan de Kamer is gestuurd over de marktwerking in het verzekeringsbedrijf in relatie tot toezicht. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat de diverse onderwerpen samenhangen. Deze leden achten een zorgvuldige benadering van dit onderwerp van groot belang. Welke suggesties kunnen de ministers doen om tot een goede behandeling van alle nu voorliggende en nog komende losse nota's en wetsvoorstellen te komen?

Waarom is de SER niet om advies over dit wetsvoorstel gevraagd, zo willen de leden van de VVD-fractie graag weten. Was dat tot op heden niet gebruikelijk? Hecht het Kabinet waarde aan het oordeel van de SER in deze? De Verzekeringkamer speelt een belangrijke rol in deze materie. De leden van de VVD-fractie vinden het noodzakelijk dat de Verzekeringkamer in de gelegenheid wordt gesteld weer te geven hoe zij tegen de huidige voorstellen van het Kabinet aankijkt. De Verzekeringkamer heeft in eerdere instantie per brief gewezen op de mogelijke negatieve consequenties voor de solvabiliteit van de prijs螺旋 die kan ontstaan als verzekeraars (direct of indirect via tussenpersonen) na de wetswijziging massaal overgaan tot het weggeven van cadeaus en/of geld. De leden van de VVD-fractie vinden dat signalen van de toezichthouder niet veronachtzaamd of genegeerd mogen worden. Is dit effect onderzocht? Zo ja, hoe reëel acht het Kabinet de kans dat een dergelijk scenario zich voordoet? Indien dit zich voordoet, beschikt de Verzekeringkamer dan over voldoende instrumenten om een teloorgang en daarmee verlies van vertrouwen in de bedrijfstak te voorkomen? Welke preventieve maatregelen kan en zal de Verzekeringkamer nemen na inwerkingtreding van de wet, als zij deze gevolgen nog steeds voorspelt?

In een publieksfolder over de begroting van het ministerie van Economische Zaken staat dat alleen onderwerpen waar de burger «last» van heeft door MDW zouden moeten worden bestreken. Heeft de Nederlandse consument last van de gang van zaken rond de Wabb tot nu toe, of vinden de bewindslieden dat de consument daar vanuit een oogpunt van beoogde maximale concurrentie last van zou moeten hebben?

Gesteld wordt voorts in de memorie van toelichting dat artikel 16 Wabb volledig los kan worden gezien van de andere beloningsartikelen. In dit verband achten deze leden het volgende van belang. Waarom is bij de laatste wijziging van de de Wabb in 1991 dit artikel dan telkens wel in een adem genoemd met de artikelen 13, 15 en 17 en is dit in feite ook het geval geweest bij het onderzoek in het kader van het MDW traject? Ook de bedrijfstak beschouwt dit artikel als samenhangend met de overige beloningsartikelen? Ziet het Kabinet wel of helemaal geen samenhang tussen de diverse artikelen. De leden van de VVD-fractie achten dit een essentieel punt omdat de vraag voorligt of het wetsvoorstel wel of niet verder behandeld moet worden. Waarom is artikel 16 in 1991 niet reeds ter discussie gesteld? De dereguleringsaspecten zijn destijds toch ook meegewogen bij de wetswijziging, of is de consument in de tussenliggende jaren zoveel mondiger geworden? In dat verband verwijzen de leden van de VVD-fractie gaarne naar de antwoorden van de toenmalige minister van Financiën tijdens de parlementaire behandeling van de Wabb in 1991.

In het belang van de consument is het belangrijk om een goed inzicht te verkrijgen in de (negatieve) gevolgen van de afschaffing van artikel 16. Dit

inzicht kan pas worden verkregen indien artikel 16 samen met de artikelen 13 en 15 wordt behandeld. Hoe denkt het Kabinet aan dit vereiste inzicht te kunnen komen nu zij de afschaffing van het beloningsstelsel in delen heeft opgesplitst?

De huidige grote concurrentie heeft ertoe geleid dat de Nederlandse verzekeringsmarkt wordt gekenmerkt door een breed en gevarieerd aanbod en aanbieders van verzekeringsproducten, een variëteit aan distributiekanaalen en een laag premieniveau. Waarom is het Kabinet van mening dat er nog meer concurrentie op deze markt noodzakelijk is, nu uit onderzoek is gebleken dat deze toename van concurrentie ernstige negatieve gevolgen voor de consument heeft?

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt het begunstigingsverbod in de Wabb op korte termijn te doen vervallen. Deze leden merken op dat het onderhavige wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van het Kabinetsovoornemen om tot deregulering van de assurantiebemiddelingspraktijk over te gaan. Zij kunnen zich vinden in de door het Kabinet voorgestelde gefaseerde aanpak vanuit het oogpunt dat een gezamenlijke behandeling in een allesomvattend voorstel tot uitstel van behandeling zou hebben geleid en er technisch noch inhoudelijk gezien zwaarwegende bezwaren lijken te bestaan tegen een gefaseerde behandeling.

In het licht van de uitkomst van het rapport van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgeving van de Wet assurantiebemiddeling dringen de leden van de fractie D66 er wel bij het Kabinet op aan zo spoedig mogelijk met verdere voorstellen van wet met betrekking tot het provisiesysteem te komen. Zij tekenen hierbij aan begrip te hebben voor het feit dat het evalueren van de gevolgen van de MDW-besluitvorming voor de overige Wabb-artikelen en voor de overige Wabb-onderdelen meer tijd vergt, maar hebben wel enige opmerkingen terzake.

De leden van de fractie van D66 vernemen graag van het Kabinet waarom nu al is besloten tot een overgangsperiode van 4 jaar bij het op termijn laten vervallen van de overige wettelijke beloningsregels van de tussenpersoon. Zou uit de grondige evaluatie die nu plaatsvindt, niet kunnen blijken dat een langere ofwel een kortere overgangstermijn gewenst is?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Het voorstel tot het doen vervallen van het begunstigingsverbod in de Wabb heeft bij deze leden nog de hieronder volgende vragen opgeroepen.

Ook de leden van de GPV-fractie hebben kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij constateren dat het Kabinet ervoor heeft gekozen de beloningsregels gefaseerd af te schaffen. Met betrekking tot de eerste fase wordt voorgesteld artikel 16, waarin het begunstigingsverbod is geregeld, te laten vervallen. Is de regering van mening dat artikel 16 niet alleen juridisch, maar ook inhoudelijk volstrekt los kan worden gezien van de artikelen 13 en 15?

## **2. Inhoud en doelstelling van artikel 16**

Acties rondom cadeaus kosten geld, zo menen de leden van de VVD-fractie. Nu zijn deze niet mogelijk en kosten dus geen geld. Kosten die niet gemaakt worden, worden ook niet doorberekend. In de toekomst is dit wel mogelijk, worden er wel kosten gemaakt en kunnen prijsdoorberekeningen dus plaatsvinden. Deze leden vragen zich af welk idee de bewindslieden hebben omtrent het doorberekenen van kosten? Sluiten de ministers uit dat prijsverhogingen kunnen ontstaan? Kan de Verzekerings-

kamer ingrijpen indien onverantwoorde prijs- en cadeau-acties (gaan) plaatsvinden?

In artikel 17 van de Wabb wordt geregeld hoe met intermediairs-wijziging moet worden omgegaan. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe een eventuele afschaffing van artikel 16 hierbij past. Welke rol speelt de nieuwe tussenpersoon bij het weggeven van een deel provisie door de oude tussenpersoon? Kunnen de ministers met een inzichtelijk voorbeeld duidelijk maken hoe zoiets zou moeten lopen? Hangen artikel 16 en 17 in dit opzicht samen? Wordt artikel 17 gewijzigd in het komende wetsvoorstel? Als dat zo is: pleit dat dan niet voor koppeling van de wetsvoorstellen opdat de leden van de VVD-fractie zich een goed en volledig beeld kunnen vormen?

De afschaffing van artikel 16 heeft ongetwijfeld vele praktische consequenties voor verzekeraars en tussenpersonen. Zo doet zich de vraag voor welke premie in een geval van begunstiging op de polis vermeld moet worden (bruto inclusief korting of netto exclusief korting van de tussenpersoon). Voorkomen moet worden dat consumenten de draad kwijt raken. De leden van de VVD-fractie missen aandacht voor dit onderdeel in het wetsvoorstel. Staat het Kabinet hierover in contact met het Verbond van Verzekeraars?

Door het vervallen van artikel 16 kan de tussenpersoon ook overgaan tot het betalen van tipgeld of aanbrengvergoeding aan derden. Leidt dit niet tot uitholling van artikelen 1 en 3 Wabb, aangezien de grens tussen wel en niet bemiddelen bij de totstandkoming van nieuwe verzekeringen daarmee vervaagt?

Is een analyse gemaakt van de economische gevolgen van de wetswijziging voor verzekeraars en assurantietussenpersonen van verschillende omvang en draagkracht, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is voorts onderzocht of en in hoeverre het overgaan tot het weggeven van cadeaus e.d. na de wetswijziging zal leiden tot aantasting van de onafhankelijkheid van assurantietussenpersonen? Deze leden vragen dat gezien de mogelijkheid, ook door de Verzekeringskamer geschetst, dat tussenpersonen de weg te geven marge zullen willen verhalen op de verzekeraars waarmee zij werken, die daarvoor een tegenprestatie zullen vragen in de vorm van bijvoorbeeld productieverplichtingen.

In hoeverre strookt dit wetsvoorstel met de voornemens van de Europese Commissie tot een aanscherping van de Richtlijn over tussenpersonen uit 1976? Kan het Kabinet de Hoofdpijnen van de voorgenomen wijziging door de Europese Commissie uiteenzetten?

De leden van de VVD-fractie vragen zich vervolgens af of de mogelijke situaties rond begunstiging, zoals die voortvloeien uit het wetsvoorstel, fiscaal zijn doorgelicht. Hoe wordt fiscaal omgegaan met verstrekte cadeaus bij het aangaan van een kapitaalverzekering met lijfrenteclausule, waarbij nu tot een bepaald maximum de volledige brutopremie mag worden afgetrokken? Dient de waarde van het cadeau met het af te trekken cadeau te worden verrekend? Zo ja, hoe wordt de waarde bepaald en hoe wordt een en ander gecontroleerd? Levert dit geen handhaafbaarheidsprobleem op? Hoe wordt omgegaan met de assurantiebelaasting bij het geven van retourprovisie? Is er een berekening van de financiële gevolgen voor de schatkist indien over de lagere bedragen assurantiebelaasting moet worden geheven? In hoeverre is hier sprake van een analogie met de aftrek van hypotheekrente en rente voor consumptief krediet en cadeaus die daar inmiddels worden aangeboden? Indien de waarde van de cadeaus niet opgegeven hoeft te worden aan de fiscus, in hoeverre is er dan sprake van ongelijke behandeling met andere branches waar deze mogelijkheid niet bestaat? Al deze vragen komen bij de leden van de VVD-fractie op. Een antwoord op deze vragen en een goede analyse achten zij van belang.

Ook de leden van de fractie van de PvdA hebben begrepen dat de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de beide nog in te dienen ontwerpen, financiële gevolgen in de fiscale sfeer kunnen hebben. Is dat juist en kan een indicatie worden gegeven van de grootte van de bedragen?

Een onderzoek van het EIM, uitgevoerd in opdracht van de bedrijfstak, heeft aangetoond dat de afschaffing van artikel 16 samen met artikel 13 en 15 Wabb, belangrijke negatieve gevolgen zal hebben voor onder meer de consument, zo vervolgen de leden van de VVD-fractie. Tot de afschaffing van deze wetsartikelen kan dus, gelet op de vastgestelde negatieve gevolgen, niet zonder meer worden overgegaan. Hoe staan de bewindslieden tegenover een gezamenlijk onderzoek van de overheid, bedrijfstak en Consumentenbond naar de gevolgen van de afschaffing van de beloningsregels en de te nemen maatregelen ter bescherming van de consument tegen de negatieve gevolgen? Gaarne ontvangen deze leden een reactie van het Kabinet op het rapport van het EIM: «(Pro)visie op de verzekeringsbranche».

De leden van de fractie van D66 vernemen graag van het Kabinet wat de gevolgen zijn van dit wetsvoorstel voor reeds bestaande verzekeringscontracten. Moeten verzekeringnemers rekening houden met premiestijgingen, of kunnen zij ook aanspraak maken op premieverlagingen als dat ook voor nieuwe contracten het geval is? Deze leden verzoeken het Kabinet aan te geven wat de fiscale consequenties zijn van het afschaffen van het begunstigingsverbod.

De leden van de fractie van D66 verzoeken het Kabinet verder toe te lichten of het reëel is te veronderstellen dat het mogelijk afwentelen van gederfde inkomsten als gevolg van prijsconcurrentie van tussenpersonen op verzekeraars zal leiden tot het uit de markt treden van verzekeraars. In het rapport van het NEI van mei 1996 wordt ook gewezen op het risico dat sommige tussenpersonen als gevolg van de toegenomen concurrentie niet meer in staat zullen zijn aan hun schade-afhandelingsverplichting te voldoen. De leden van de fractie lezen vervolgens dat uiteindelijk de markt zijn werk zal doen, maar vrezen dat ondertussen de consument de dupe is. Kan het Kabinet vermelden welke (toezichts)mogelijkheden ter beschikking staan om te voorkomen dat tussenpersonen niet meer aan hun schade-afhandelingsverplichting kunnen voldoen. Acht het Kabinet dit voldoende? Zo nee, welke verbeteringen zijn op dit onderdeel nodig?

Ook de leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de gevaren die deze agressievere benadering van de consument volgens het MDW-rapport tot gevolg kan hebben voor de stabiliteit van de sector. Zij vragen het Kabinet te reageren op de stelling dat afschaffing van het verbod een zodanige druk op de markt zou leveren dat er een gevaar van faillissementen voor tussenpersonen en intermediair-maatschappijen zou ontstaan. Wat is de reactie van het Kabinet op deze visie en op welke wijze moet dat gevaar worden voorkomen? Faillissementen in de financiële sector kunnen zeer schrijnende gevolgen hebben zoals recentelijk gebleken is in de zaken Vie d'Or en Nusse Brink.

### **3. Argumenten voor afschaffing van het begunstigingsverbod**

#### *Consumentenbescherming*

Een van de argumenten van het Kabinet om het begunstigingsverbod af te schaffen is dat de consument voldoende bescherming ontvangt op basis van de bepalingen omtrent misleidende reclame en algemene voorwaarden. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich echter af of met het afschaffen van het begunstigingsverbod, tezamen met de beide

andere op handen zijnde wetswijzigingen het grootste probleem wordt opgelost. Deze leden menen dat het grootste probleem voor de consument is dat de transparantie van de markt van bank- en verzekeringsproducten te wensen overlaat. De informatie over de prijs/kwaliteit verhouding van het product is van de zijde van de banken en verzekeraars onvoldoende. Verdient de aanpak van dit probleem geen prioriteit boven het afschaffen van het begunstigingsverbod? De leden van de PvdA-fractie vestigen daarbij wellicht ten overvloede de aandacht op het feit dat ook het MDW-rapport het probleem van de ondoorzichtigheid van de prijzen aan de orde stelt. Wil het Kabinet hier uitvoerig op ingaan?

Waarop baseert het Kabinet de stelling dat consumenten van financiële producten tegenwoordig voldoende bescherming genieten van de algemene consumenten beschermende wetgeving, namelijk regelgeving met betrekking tot misleidende reclame en algemene voorwaarden? Is het niet zo, dat de – overigens terecht geconstateerde – toegenomen mondigheid van consumenten sinds 1952 geneutraliseerd wordt door een andere ontwikkeling, namelijk door de sterk afgenomen transparantie van de markt? Deze leden menen zelfs dat de laatstgenoemde ontwikkeling extra maatregelen ter bescherming van de consument vereist.

Op basis van welke onderzoeksgegevens stelt het Kabinet dat de consument voldoende mondig is om zich te kunnen weren in deze complexe markt?

De leden van de PvdA-fractie zien als nadeel van de afschaffing van het begunstigingsverbod, dat de transparantie van de premieopbouw wellicht nog verder zal afnemen. Zij vragen zich af of het voordeel van de kostendifferentiatie dat zal optreden door de afschaffing, daar wel tegenopweegt. Op welke wijze wordt gegarandeerd dat de consument geen slachtoffer wordt van agressieve marketingmethodes? Is hier een rol weggelegd voor de toezichthouders, of heeft de reclamecodecommissie hier een taak? Zo ja, beschikt die commissie over voldoende deskundigheid om dergelijke methodes te herkennen en tegen te gaan?

De leden van de PvdA-fractie wensen ook ten aanzien van de volgende punten een nadere uitleg van het Kabinet. Op grond van welke argumenten meent het Kabinet dat de afschaffing van het begunstigingsverbod een gunstig effect voor de consument zal hebben? Verwacht het Kabinet dat de premiedruk door de afschaffing van het begunstigingsverbod zal dalen? Zij wijzen erop dat de assurantiebemiddelaars van mening zijn dat de kosten van assurantieadvies door de wijziging zullen toenemen. Zou het Kabinet op die stelling willen reageren?

De memorie van toelichting stelt dat «dergelijke beschermende wetgeving niet meer van deze tijd is», zo merken de leden van de VVD-fractie op. Verwezen wordt naar de veranderde situatie op de verzekeringsmarkt. Kan het Kabinet uiteenzetten waaruit deze veranderingen bestaan? Zijn er meer of minder aanbieders dan enige jaren geleden, is het maatschappelijk belang van verzekeringen toe- of afgenomen ten opzichte van enkele jaren geleden? Is het maken van de keuze door consumenten en het belang van een goede keuze eerder toe- of afgenomen? Welk voordeel ten aanzien van de transparantie rondom deze keuze zien de bewindslieden door de voorgestelde maatregelen?

De memorie van toelichting verwijst verder naar de adequate mondigheid van de consument en verwijst daarbij naar de inbreng van de Consumentenbond. Welk materiaal of onderzoek heeft die bond op dit punt overgelegd? Kan er sprake zijn van inschattingen aan de zijde van de Consumentenbond, die voor een deel zijn gebaseerd op de samenstelling van het eigen ledenbestand? Hebben de bewindslieden zelf onderzoek op dit punt uitgevoerd, of zijn zij voornemens dit te doen? De leden van de VVD-fractie verwijzen op dit punt ook naar het Rapport van het EIM dat in opdracht van het Verbond van Verzekeraars is gemaakt. Hieruit spreekt twijfel ten aanzien van de mate van mondigheid over de breedte van de



bevolking. Zijn de bewindslieden bereid hierover overleg te voeren met het Verbond van Verzekeraars? Vinden zij het nodig om met bepaalde groeperingen, zoals de ANBO, nader overleg te voeren?

De memorie van toelichting verwijst naar de moeilijkheden omtrent de handhaafbaarheid van artikel 16 door de ECD. Waarom komt het Kabinet nu pas met deze informatie? De leden van de VVD-fractie achten het geen goede zaak dat thans geldende wettelijke bepalingen terloops als niet handhaafbaar worden bestempeld. Kan de minister van Financiën meedelen welke actie ondernomen is in de richting van zijn collega van Economische Zaken om tot verbetering van de situatie te komen? Kan de minister van Financiën zeggen of er meer knelpunten te verwachten zijn? Is de capaciteit van de ECD voldoende? Kan daarbij worden uiteengezet welke ontwikkeling de minister van Economische Zaken verwacht met vermelding van de kostenimplicaties?

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is de mondigheid van de consument. Gesteld wordt dat deze sterk zou zijn gestegen en blijktbaar op een hoog niveau ligt. De leden van de VVD-fractie stellen over dit belangrijke punt vervolgens de volgende vragen. Op welke gegevens is dit uitgangspunt gebaseerd? Is daar onderzoek naar gedaan door het Kabinet? In hoeverre geldt dit specifiek voor de mondigheid op het gebied van financiële zaken en met name verzekerings- en pensioenzaken? In hoeverre is dit uitgangspunt te rijmen met de opmerkingen daarover van de staatssecretaris van Economische Zaken in de nota «De consument op nieuwe markten» en de daarin voorgestelde consumentenbeschermende maatregelen? Is er rekening gehouden met het feit dat de toegenomen mondigheid, indien hiervan al sprake is, wel eens ongelijk over de verschillende bevolkings- en inkomensgroepen verdeeld zou kunnen zijn? Met name onder de lagere inkomens en bij bijvoorbeeld ouderen is blijkens ook de eerder in de Kamer gevoerde discussie over het niet benutten van de huursubsidiemogelijkheden door velen die daar recht op hebben, een gebrek aan mondigheid op dergelijke financieel gebied te constateren.

De leden van de fractie van D66 steunen de gedachte van het Kabinet dat beschermende wetgeving als het begunstigingsverbod in principe niet meer van deze tijd is. Zij wensen daaraan toe te voegen dat het doorvoeren van meer marktwerking in de verzekeringsbranche zowel het belang van de consument als van de verzekeringsaanbieders kan dienen. Wel is een goede informatievoorziening aan de consument volgens de leden van de fractie van D66 een essentiële voorwaarde bij het doorvoeren van meer marktwerking in de verzekeringsmarkt. In dit kader heeft de minister van Financiën in mei 1997 in antwoord op Kamervragen van D66 meegedeeld dat hij voornemens is de transparantie van financiële producten te bevorderen en indien nodig de positie van de consument te versterken (Handelingen nr. 1265). Deze leden memoreren dat hiertoe door het ministerie van Financiën een onderzoek naar de naleving Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 is ingesteld en dat de evaluatie Wabb ter hand is genomen. De leden van de fractie van D66 lezen in de memorie van toelichting dat de tijd die met de uitvoering van de evaluatie is gemoeid voor het Kabinet onder meer reden is een gefaseerde behandeling van het onderhavige wetsvoorstel voor te staan. De leden van de fractie van D66 menen evenwel dat ook in het onderhavige wetsvoorstel de vraag naar de positie van de consument en de transparantie van financiële producten centraal staat en sluiten niet uit dat zowel de uitkomst van het onderzoek als van de evaluatie van belang kunnen zijn voor onderhavig wetsvoorstel. Kan het Kabinet toelichten waarom het ingestelde onderzoek en de uitkomst van de evaluatie van de Wabb de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel niet in de weg staan? Meer concreet vernemen deze leden in dit kader graag van het Kabinet of het verwacht dat uit de evaluatie van de Wabb

(beleids)consequenties zullen worden getrokken die mede met het oog op het onderhavige wetsvoorstel van invloed zijn op de positie van de consument. Deze leden vernemen voorts graag de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek dat het ministerie van Financiën is gestart naar de naleving van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 (Handelingen nr. 1265). Kan het Kabinet tevens meedelen op basis van welke gegevens zij in staat is nu in de memorie van toelichting te melden dat de huidige stand van informatievoorziening zodanig is dat een consument ieder product op zijn merites kan beoordelen? In het verlengde hiervan willen deze leden graag van het Kabinet weten wat de stand van zaken is met betrekking tot beschikbare gegevens over de wijze waarop de markt omgaat met de gedragscode van Nederlandse Levensverzekeraars. Heeft het Kabinet met betrekking tot de gedragscode al conclusies getrokken voor het stellen van mogelijke nadere voorschriften om de consumenten te beschermen?

De leden van de D66-fractie merken vervolgens op dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld aan de informatie die een verzekeraar moet verstrekken aan polishouders (art. 51 WTV 1993). Is het Kabinet van mening dat met een gestandaardiseerd overzichtsvormulier, waarin wezenlijke bestanddelen/voorwaarden van een verzekeringsproduct zijn vermeld, waaronder contractduur, te verlenen diensten, afkoopwaarde en kosten (inclusief jaarlijkse verhogingen), de informatievoorziening die nodig is voor productvergelijking wordt bevorderd en dat daarmee ook de positie van de consument wordt versterkt? Is het Kabinet bereid om de Regeling informatieverstrekking 1994 ten behoeve van de introductie van een gestandaardiseerd overzichtsvormulier uit te breiden? In dit kader verzoeken deze leden het Kabinet te reageren op de argumenten van verzekeraars en tussenpersonen, zoals die onder andere zijn verwoord in het «onderzoek» van het EIM.

De leden van de fractie van D66 lezen in de memorie van toelichting dat de handhaafbaarheid van het begunstigingsverbod problemen oplevert door de lage opsporings- en vervolgingsprioriteit. Zijn er gevallen bekend waarin het begunstigingsverbod is overtreden en zo ja, is ook bekend wat de markteffecten van het overtreden van het begunstigingsverbod zijn geweest?

De belangrijkste motivering van het Kabinet is, zo merken de leden van de SGP-fractie op, dat een verbod als opgenomen in artikel 16 Wabb niet meer van deze tijd is. Zij willen deze gedachte niet zonder meer ondersteunen. In hun ogen dient het soort dienstverlening dat in het geding is in aanmerking te worden genomen. Bij het afsluiten van verzekeringen gaan mensen – meestal – langdurige financiële verplichtingen aan. Het besluit tot het aangaan van een dergelijke verplichting moet in alle vrijheid genomen kunnen worden, zo oordelen de leden van de SGP-fractie. Voor hen is het zeer de vraag of daarvan sprake is, indien potentiële verzekeringnemers een eenmalig financieel voordeel wordt voorgehouden. Is het niet zo, dat de keuze van de consument teveel afhankelijk zal worden van de grootte van het geboden incidentele voordeel? De aan het woord zijnde leden missen een beschouwing hierover in de toelichting. De stelling, dat de consument mondiger is geworden moge een feitelijk juiste constatering zijn, maar impliceert niet dat hij ook over voldoende informatie beschikt om de consequenties van het aangaan van langduriger financiële verplichtingen – onder invloed van een geboden eenmalig voordeel – ten volle te overzien.

De leden van de GPV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Kabinet van mening is dat met betrekking tot de verzekeringsmarkt consumentenbescherming niet langer noodzakelijk is. Uit onderzoek door het EIM blijkt echter dat een groot deel van de consumenten niet in staat is het aanbod van verzekeringsproducten te vergelijken en te beoordelen

op kwaliteit. Is dit wetsvoorstel wellicht teveel ingegeven door de wens tot deregulering zonder daarbij de negatieve effecten op de juiste waarde te taxeren? Zal de verzekeringsmarkt als gevolg van de mogelijkheid om consumenten bij het afsluiten van verzekeringen cadeaus of kortingen aan te bieden niet ondoorzichtiger worden? Is de consument daarbij gebaat?

De leden van de fractie van de PvdA stellen een reactie op prijs over enkele ander nadelen die in het MDW rapport worden genoemd. Het afschaffen van het verbod zou ook tot gevolg hebben dat direct-writers een voordeel verkrijgen ten opzichte van verzekeraar-bemiddelaars. Intermediair-verzekeraars zijn immers niet meer in staat de eindprijs van de verzekering te bepalen. De tussenpersoon mag zelf bepalen hoeveel premie hij aan de consument doorberekent. Direct-writers handelen rechtstreeks met de consument en kunnen wel de eindprijs bepalen. Is dat een gevolg dat het Kabinet heeft meegewogen bij zijn besluitvorming en zo ja, ziet het Kabinet dit als een bezwaar? Deze leden vragen zich tevens af of het de Verzekeraars vrij staat in onderhandelingen met tussenpersonen afspraken te maken over de tarieven of dat zij dan in strijd handelen met mededingingsregelingen, zoals het besluit Horizontale Prijsbinding.

In het MDW rapport wordt voorts gesteld dat de concurrentie in de verzekeringsbranche gezond is en dat het premieniveau laag is ten opzichte van de overige Europese landen.

Deze leden vragen het Kabinet tegen deze achtergrond nog eens nadrukkelijk in te gaan op het belang van het stimuleren van concurrentie in een branche waarin volgens het MDW rapport de concurrentie al duidelijk aanwezig is. Zeker gezien de eventuele nadelen die zware concurrentie zou kunnen opleveren in een verzadigde markt zoals het MDW rapport aanstipt.

De vaststelling in de memorie van toelichting, dat een vergelijkbare overheidsbemoeienis met andere vormen van financiële dienstverlening niet bestaat, gaat naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie voorbij aan het specifieke karakter van verzekeringen. Met betrekking tot de verwijzing van de regering naar deregulering merken de leden van de SGP-fractie het volgende op. Deregulering is op zichzelf een door hen ondersteunde doelstelling. Dat neemt in hun ogen uiteraard niet weg, dat per geval moet worden bekeken wat de voor- en nadelen zijn.

### *Marktwerving*

Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of nog onlangs nog onderzoek gepleegd door het ministerie van Economische Zaken naar de mate van marktwerving in bepaalde sectoren van dienstverlening? Welk beeld komt hieruit naar voren voor het verzekeringsbedrijf?

Gesteld wordt dat het verbod een ernstige mededingingsbeperking zou opleveren. Waarom is daartegen dan nooit eerder opgetreden, ook onder het oude mededingingsregime gold dit toch? Is een berekening gemaakt van het gemiddelde prijseffect dat te verwachten is van deze maatregel?

Overtreding van het verbod zou volgens de ECD bewijsrechtelijk lastig liggen. Waaruit bestaan de problemen precies? In hoeverre zijn deze problemen na 1991 ontstaan, aangezien dit probleem toen niet bij de behandeling van de Wabb aan de orde is geweest?

Kunnen de bewindslieden een kwantificering geven van het aantal geconstateerde overtredingen van artikel 16, lid 1 en de juridische consequenties daarvan? Hoeveel daarvan zijn wel en niet vervolgd? Kunnen voorbeelden worden gegeven van acties die ondanks aanvankelijke actie van de ECD toch doorgevoerd zijn, vanwege genoemd handhaafbaarheidsprobleem? In hoeverre hebben consumenten hiervan voor- of nadeel ondervonden? Wie bepaalt de opsporings- en vervolgingsprioriteit met betrekking tot dit wetsartikel? Wat is de invloed van het

Ministerie van Economische Zaken op het vervolgingsbeleid van de ECD? Heeft de mening van het ministerie van Economische Zaken dat dit artikel zou moeten worden afgeschaft invloed gehad op dit beleid? Heeft dit invloed gehad op de handhaafbaarheid?

In de procedure voor het Europees Hof van Justitie in 1991 (OHRA) heeft de Nederlandse regering nog juist gepleit voor handhaving van dit wetsartikel en de noodzaak ervan voor de marktordening. Ook dat het artikel zich uitstrekt tot verzekeraars is daarbij omwille van eerlijke concurrentie verdedigd. Welke omstandigheden zijn sindsdien fundamenteel veranderd?

Voorts wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de afschaffing van de Wet beperking cadeaustelsel. De leden van de VVD-fractie herinneren zich goed dat de Consumentenbond toen heeft gepleit voor het openlaten van de mogelijkheid van wettelijke regulering. Geldt dit voor de veel ondoorzichtiger/onzichtbare financiële dienst verzekeringen niet veel zwaarder?

Uit de memorie van toelichting begrijpen de leden van de GPV-fractie dat met dit wetsvoorstel ook wordt beoogd de marktwerking binnen de verzekeringsbranche te versterken. Is het Kabinet van mening dat er in deze sector momenteel te weinig concurrentie is? Hoe verklaart het Kabinet dan dat Nederland, mondiaal gezien relatief het hoogste aantal verzekeringsaanbieders heeft?

#### **4. Bedrijfseffecten**

In deze paragraaf wordt de opheffing van het begunstigingsverbod als «commercieel instrument» beschreven. Volgens de leden van de VVD-fractie zijn commerciële instrumenten bedoeld om commercieel succes te boeken. Is het Kabinet van mening dat dit nu in onvoldoende mate het geval is en helpt het daarmee in hun ogen de verzekeringsmarkt?

De leden van de VVD-fractie achten de beschrijving van de bedrijfseffecten in de memorie van toelichting vrij summier. Kunnen de bewindslieden ingaan – eventueel aan de hand van scenario's – op de gevolgen voor de rentabiliteit en concentratievorming in de verzekeringsbedrijfstak? Vindt het Kabinet vergaande concentratievorming van tussenpersonen en verzekeraars wel of geen gewenste ontwikkeling?

#### **Tot besluit**

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie het Kabinet herinneren aan het Vie d'Or debacle. Zijn in dat kader niet enkele tussenpersonen ongekend hoog beloofd via retourprovisies? Bij Vie d'Or was er sprake van «als het kalf verdronken is dempt men de put» wat het toezicht betreft. Moeten met betrekking tot dit artikel weer eerst ongelukken gebeuren voordat weer nieuwe wetgeving in het leven wordt geroepen?

De leden van de PvdA-fractie hechten eraan dat de effecten van de afschaffing van het begunstigingsverbod in kaart worden gebracht voordat over wordt gegaan tot behandeling van de overige voorstellen met betrekking tot het beloningssysteem van assurantiebemiddelaars. Is het Kabinet daartoe bereid?

Gelet op het gegeven dat vrijwel alle betrokkenen in de verzekeringskolom fundamentele bezwaren maken tegen het voornemen dat is neergelegd in dit wetsvoorstel, nodigen de leden van de CDA-fractie de bewindslieden uit om hun besluit te heroverwegen. In dit kader willen zij erop wijzen dat zich bij de teloorgang van Vie d'Or praktijken hebben voorgedaan tussen verzekeraar en assurantiebemiddelaars, waar sprake

was van een creatieve vorm van belonen van de assurantiebemiddelaars. Dit laatste heeft er mede toe bijgedragen dat Vie d'Or failliede en dat de daar verzekerde consumenten voor een groot gedeelte het nakijken hadden.

In het kader van MDW overwegingen willen de leden van de fractie van D66 nog het volgende opmerken. Langlopende (schade)verzekeringscontracten maken het onmogelijk om na een jaar een andere, kwalitatief betere en/of goedkopere verzekering af te sluiten. Dit kan ten koste gaan van prikkels tot (extra) goede dienstverlening en prijsconcurrentie. Deze leden vragen zich af of langlopende (schade)verzekeringsproducten evenals het begunstigingsverbod nog wel van deze tijd zijn. Is het Kabinet van mening dat begrenzing van de maximale contractduur en verplichting tot het bieden van een jaarlijkse opzegmogelijkheid ten goede komen aan de marktwerking?

In het licht van hun bovenstaande opmerkingen zien de leden van de SGP-fractie gaarne een overtuigende beschouwing tegemoet over de nadelen, die de afschaffing van het begunstigingsverbod, ook voor assurantietussenpersonen, oplevert, opdat hun twijfels kunnen worden weggenomen.

De voorzitter van de commissie,  
Ybema

De griffier van de commissie,  
Janssen