

Vergaderjaar 1998–1999

25 507

Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 6 mei 1999

ALGEMEEN

Alvorens in te gaan op de door de leden van de vaste commissie voor Financiën gestelde vragen, hechten ondergetekenden eraan, eerst enkele algemene opmerkingen te maken.

Voortgang wetsvoorstellen Wabb I en Wabb II

Gezien de tijd die is verstreken sinds de Tweede Kamer een nader verslag heeft uitgebracht inzake het onderhavige wetsvoorstel (25 507) en sinds de Raad van State advies heeft uitgebracht inzake het tezamen met deze nota aangeboden wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf naar aanleiding van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit alsmede naar aanleiding van een evaluatie van de doelmatigheid van de wet (verder te noemen: Wabb II), achten ondergetekenden het wenselijk de achtergronden hiervan toe te lichten.

Het nader verslag inzake wetsvoorstel 25 507 (Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen, verder te noemen: Wabb I) noopt tot het nogmaals, en op zeer zorgvuldige wijze bezien van de beantwoording van de vragen en opmerkingen van de Tweede Kamer. Hieronder wordt daarop nader ingegaan.

Bovendien werd eind van de zomer 1998 door de verzekeringsbranche, gezamenlijk met de Consumentenbond, het verzoek gedaan om de aanbieding aan de Tweede Kamer van de nota naar aanleiding van het nader verslag inzake Wabb I en het wetsvoorstel Wabb II uit te stellen, opdat zij met alternatieven konden komen waarmee eenzelfde mate van marktwerking en concurrentie zou kunnen worden bereikt als met de wetsvoorstellen wordt beoogd. Ondergetekenden hebben deze partijen hiertoe in de gelegenheid gesteld. Op verzoek van het Verbond van Verzekeraars, mede namens de NVA en NBvA, en de Consumentenbond heeft op 6 april 1999 een overleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van deze partijen en ondergetekenden.

In dit overleg is overeenstemming bereikt over de voorstellen die aan de Tweede Kamer zouden worden gedaan over de verdere procedure ten aanzien van de wetsvoorstellen Wabb I en Wabb II.

De volgende elementen spelen daarbij een rol.

- Het wetsvoorstel Wabb II wordt spoedig aan de Tweede Kamer aangeboden, waardoor Wabb I en Wabb II gezamenlijk kunnen worden behandeld.
- Alle partijen zullen meewerken aan de inwerkingtreding van Wabb I op uiterlijk 1 januari 2000.
- Vóór 1 augustus 2001 zal een evaluatie worden uitgevoerd naar de marktwerking en concurrentie in het tussenpersonenkanaal en de effecten van Wabb I voor de verzekeringmarkt. Aspecten die daarbij aan de orde zouden kunnen komen zijn:
 - de mate van differentiatie in prijs en dienstverlening tussen tussenpersonen,
 - het inzicht dat de consument wordt gegeven in de dienstverlening van tussenpersonen en de hieraan verbonden prijs,
 - de ontwikkeling van de structuur van het tussenpersonenkanaal (omzet, samenwerkingsverbanden, aantal kantoren, werkgelegenheid), en
 - de toegankelijkheid van de dienstverlening door tussenpersonen.
- Inwerkingtreding van Wabb II, nu voorzien per 1 januari 2002, geschiedt bij koninklijk besluit, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie.
- Ten behoeve van de evaluatie in 2001 zal in de tweede helft van 1999 een onderzoek worden verricht naar de huidige stand van zaken, teneinde ook ontwikkelingen in de tijd te kunnen waarnemen.
- Het Verbond van Verzekeraars, NVA, NBvA en de Consumentenbond zullen worden geconsulteerd over de vormgeving van het onderzoek in 1999 en de evaluatie in 2001. Ook bij de besluitvorming door de betrokken Ministers omtrent Wabb II zullen deze partijen worden geconsulteerd en zal het parlement worden betrokken.
- Het Verbond van Verzekeraars, NVA, NBvA en de Consumentenbond zullen nog overleggen over eventuele flankerende maatregelen bij het afschaffen van het begunstigingsverbod.

Aspecten van het wetsvoorstel

De vragen in het verslag en in het nader verslag spitsen zich toe op drie aspecten van het wetsvoorstel.

Splitsing

Het eerste aspect is procedureel van aard en betreft het in twee gescheiden wetsvoorstellen aanbieden van de afschaffing van de beloningsregels.

Ondergetekenden zijn zich bewust van de opmerkingen van een belangrijk deel van de Kamer ten aanzien van de gecombineerde behandeling van beide wetsvoorstellen. Zij stemmen in met verdere gezamenlijke behandeling van beide voorstellen. Naast de bereidheid om de Kamer op dit voor haar belangrijke punt tegemoet te komen, liggen aan dit besluit de volgende overwegingen ten grondslag. Allereerst is de oorspronkelijke reden voor afsplitsing van het onderhavige wetsvoorstel van de overige wetswijzigingen die uit de MDW-rapportage en de evaluatie van de Wabb voortvloeien, te weten het beoogde vervallen van artikel 16 per 1 januari 1998, inmiddels achterhaald. Daarnaast is Wabb II gereed; dit wetsvoorstel wordt ongeveer tegelijk met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden.

Tenslotte wordt nog verwezen naar het overleg dat over een en ander

heeft plaatsgevonden met het Verbond van Verzekeraars en de Consumentenbond.

Er wordt van uitgegaan dat verdere behandeling van de twee wetsvoorstellen gezamenlijk zal geschieden. Het kabinet gaat hierbij uit van gefaseerde inwerkingtreding, voor wat betreft de artikelen 13 en 15 met inachtneming van de uitkomsten van de evaluatie in 2001.

Fasering

Het tweede aspect betreft de gefaseerde inwerkingtreding van het vervallen van de beloningsregels in de Wabb. Ondergetekenden willen op deze plaats nogmaals toelichten wat de achtergrond is geweest van deze fasering.

Naar aanleiding van het MDW-rapport inzake de Wabb heeft het kabinet besloten de beloningsregels te laten vervallen, teneinde meer marktwerking mogelijk te maken bij de bemiddeling in verzekeringen door assurantietussenpersonen. Het kabinet zag en ziet daarvan positieve effecten, zowel voor het intermediair als voor de consument.

Vanaf het begin heeft het kabinet daarbij voor ogen gestaan deze beloningsregels gefaseerd te laten vervallen: het begunstigingsverbod zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van de wetswijziging en de overige beloningsregels, provisie als verplichte beloningsvorm en het verbod op afmakingscourtage vanaf 1 januari 2002.

Deze fasering heeft als reden dat de bedrijfstak, voor wie de afschaffing van de beloningsregels een verandering in de benadering van de markt mee kan brengen, in staat moet worden gesteld voorbereidingen te treffen voor deze verandering. Door de fasering wordt de tijd gecreëerd om de wijzigingen in de bedrijfsvoering gespreid door te voeren.

Gedurende deze periode wordt ervaring opgedaan met de mogelijkheid om onder meer retourprovisie te verlenen en kunnen, tegen de achtergrond van deze ervaringen, de voorbereidingen worden getroffen voor de afschaffing van de overige beloningsregels. De uiteindelijke beslissing over inwerkingtreding van Wabb II (de artikelen 13 en 15) wordt genomen na de evaluatie in 2001.

Mogelijkheden

Het derde aspect is inhoudelijk van aard en betreft de afweging tussen de verwachte positieve gevolgen van deze afschaffing voor de concurrentie tussen assurantietussenpersonen en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de consument, alsmede de positieve gevolgen op het gebied van de transparantie in de prijs-/kwaliteitsverhouding van het intermediair, en de mogelijke negatieve gevolgen van de afschaffing van het begunstigingsverbod voor de transparantie van de eindprijs.

Het intermediair kan door afschaffing van het begunstigingsverbod de prijs als marketinginstrument inzetten. De consument kan hierdoor profiteren van lagere prijzen als gevolg van prijsconcurrentie tussen tussenpersonen. Het vervallen van provisie als verplichte beloningsvorm leidt ertoe dat tussenpersonen de mogelijkheid krijgen om te kiezen voor een andere beloningswijze dan provisie, bijvoorbeeld een uurtarief, en daarbij deeldiensten kunnen aanbieden aan zowel zakelijke als particuliere consumenten. Daarnaast blijft het uiteraard mogelijk om een volledig dienstenpakket aan te bieden waarbij provisie wordt ontvangen van een verzekeraar. De flexibiliteit in de dienstverlening van het intermediair kan hierdoor aanzienlijk toenemen. Consumenten die onder de huidige wetgeving verplicht zijn te betalen voor diensten die zij niet wensen af te nemen, kunnen er in de toekomst voor kiezen slechts deeldiensten af te nemen en daarvoor dan ook een lagere prijs te betalen. Afschaffing van de beloningsregels maakt tal van variaties mogelijk, die de huidige wetgeving niet toestaat, maar die in andere branches wel mogelijk zijn.

Voor de consument wordt de markt transparanter omdat hij in de toekomst desgewenst kan zien wat hij betaalt voor de dienst van een tussenpersoon. De huidige markt, waarop eindprijzen gelijk zijn, lijkt daardoor weliswaar transparanter, maar de consument heeft geen inzicht in de prijs van een deel van het verzekeringsproduct dat hij koopt, namelijk de dienstverlening van de tussenpersoon. Daarin kan het onderhavige wetsvoorstel verandering brengen.

Na deze algemene opmerkingen volgt thans de beantwoording van de vragen in het nader verslag, waarbij de volgorde van het nader verslag wordt aangehouden.

1. Inleiding

1

De aard van het verzekeringsproduct vereist een overzichtelijke markt. Volgens de leden van de PvdA-fractie moet de transparantie van de eindproducten op de verzekeringsmarkt, zeker na het verdwijnen van het begunstigingsverbod goed gewaarborgd worden. Hoe kan de regering toezicht op eindproducten van verzekeraars en verzekeringsdiensten realiseren?

Van oudsher is het overheidstoezicht op verzekeraars in Nederland normatief van aard. Dit wil zeggen dat verzekeraars vrij zijn bij het vaststellen van de premies en voorwaarden die zij hanteren. Van voorafgaande toetsing en systematische melding van polisvoorwaarden en tarieven kan dus geen sprake zijn. Dit toezichtstelsel geldt door de derde generatie EU-verzekeringsrichtlijnen sedert een aantal jaren in de gehele Unie.

De Verzekeringskamer kan wel, in individuele gevallen en op niet-systematische wijze, achteraf melding van polisvoorwaarden eisen. Deze bevoegdheid is de toezichthouder in de EU-regelgeving verleend om te kunnen nagaan of een verzekeraar zich houdt aan wettelijke bepalingen. Door systematisch toezicht op de producten van verzekeraars om te oefenen zou de grote diversiteit die daarin op dit moment bestaat in gevaar kunnen komen.

Parallel aan het onderhavige wetsvoorstel wordt langs diverse wegen een verbetering van de transparantie nagestreefd. De Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1998, die in juli 1998 is vastgesteld en met ingang van 1 januari 1999 in werking is getreden, vormt eveneens een belangrijk instrument ter bevordering van de consumentenbescherming en de transparantie van de verzekeringsmarkt, evenals de in april 1998 door het Verbond van Verzekeraars vastgestelde eerste module van een nieuwe gedragscode «rendement en risico». Verwezen wordt daarvoor ook naar de beantwoording van vraag 52 van dit nader verslag. Verder worden hier genoemd de inspanningen van de verzekeringsbranche die begin maart 1999 hebben geleid tot de oprichting van de Stichting klachteninstituut verzekeringen. Daarin zijn de bestaande klachteninstanties van verzekeraars ondergebracht, terwijl de tussenpersonenorganisaties naar verwachting in de loop van 1999 zullen toetreden. Hierdoor zal één «loket» tot stand komen voor alle klachten over verzekeringen, of zij nu betrekking hebben op verzekeraars of op tussenpersonen. Ook de werkzaamheden van de werkgroep waarderingsgrondslagen tenslotte, die zijn gericht op de inzichtelijkheid van de jaarverslaggeving, richten zich op de transparantie van de verzekeringsmarkt.

2

Hoewel deze leden niet direct bang zijn voor deconfitures ten gevolge van de afschaffing van het begunstigingsverbod, kunnen zij zich wel

voorstellen dat assurantiebemiddelaars moeite kunnen hebben met de nieuwe concurrentie. Kan de regering iets zeggen over de mogelijke werkgelegenheidseffecten van de afschaffing van het begunstigingsverbod onder tussenpersonen?

Werkgelegenheidseffecten van maatregelen als afschaffing van het begunstigingsverbod laten zich per saldo moeilijk voorspellen. Aan de ene kant valt door vergroting van de efficiëntie daling van werkgelegenheid te verwachten. Aan de andere kant zal afschaffing van het begunstigingsverbod echter, zo mag men aannemen, leiden tot een vergroting van de vraag omdat prijsconcurrentie mogelijk wordt en productinnovatie wordt bevorderd (te denken valt aan combinaties met bankdiensten, waarvoor geen begunstigingsverbod bestaat).

Voorts is het in dit verband goed om stil te staan bij de Ausgangssituatie waarin het intermediair zich bevindt. De afgelopen jaren is zowel de omzet, als het bedrijfsresultaat alsook de werkgelegenheid bij het intermediair zeer sterk toegenomen. Enkele cijfervoorbeelden mogen dat illustreren. Zowel bij NVA- als bij NBvA-kantoren is het bedrijfsresultaat in de periode 1994–1997 gegroeid met circa 75%. Het resultaat bevond zich eind 1997 op bijna 20% van de totale inkomsten. Bij de NVA-kantoren is in 1997, dus nadat de kabinetsvoornemens bekend waren geworden, de werkgelegenheid gegroeid met 9 procent (1500 personen). Door krapte op de arbeidsmarkt bedroeg deze groei in 1998 6,9%.

In dit licht bezien, en in combinatie met de verwachting van betreffende kantoren dat de stijging zich zal voortzetten, is het niet waarschijnlijk dat, zo de maatregelen al leiden tot negatieve effecten op werkgelegenheid of bedrijfsresultaat, de bedrijfstak hierdoor in problemen zal geraken. Dit aspect zal bij de evaluatie uiteraard worden meegenomen.

3

Waarom wacht de regering het oordeel van de Commissie van Beroep voor het Bedrijfsleven aangaande de CUPO-overeenkomst niet af alvorens tot een vergaande aanpassing als de nu voorgestelde over te gaan? Is het niet zo dat de afschaffing van de CUPO-overeenkomst reeds een zodanig effect op de markt zal hebben dat daarmee de door de regering gewenst geachte prijsconcurrentie reeds tot de mogelijkheden zal behoren?

Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft het ingestelde beroep op 9 december 1998 niet-ontvankelijk verklaard. Het College heeft voorts bepaald dat de ontheffing op grond van de door de president van het College getroffen voorlopige voorziening per 1 januari 1998 is geëindigd omdat de CUPO en de bedrijfstak hebben nagelaten om vóór 1 april 1998 een ontheffing van artikel 6 Mededingingswet aan te vragen. CUPO, Verbond van Verzekeraars, NVA en NBvA hebben inmiddels wel een verzoek om ontheffing van artikel 6 Mededingingswet ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Door deze uitspraak is de CUPO-overeenkomst dus vervallen; het is echter nog niet mogelijk dat assurantietussenpersonen met elkaar op prijs concurreren om de gunst van de klant.

De CUPO-overeenkomst is immers een overeenkomst tussen verzekeraars over de maximale hoogte van de provisie voor tussenpersonen bij het behandelen van schadeverzekeringen (de overeenkomst geldt niet voor levensverzekeringen). De CUPO-overeenkomst regelt dus primair de concurrentie tussen verzekeringsmaatschappijen. Beëindiging van de CUPO-overeenkomst leidt ertoe dat individuele verzekeraars met individuele tussenpersonen afspraken over de hoogte van provisies kunnen maken, zonder daarbij te worden gehinderd door voorgeschreven maximale (en in de praktijk nagenoeg uniforme) provisiehoogtes. Een tussenpersoon kan zijn inspanningen tot het verkrijgen van een hogere provisie dus beloond zien.

Daaruit volgt echter nog niet dat ook de klant in de gelegenheid wordt gesteld een tussenpersoon te kiezen mede op grond van de door deze aan hem in rekening te brengen provisie. In de huidige situatie immers mag de klant niet worden «begunstigd»: artikel 16 van de Wabb behelst een verbod op retourprovisie en schakelt dus de prijsconcurrentie voor de dienstverlening van tussenpersonen uit. Dit betekent dat de tussenpersoon die door het beëindigen van de CUPO-overeenkomst een hogere provisie weet te bedingen, hiervan niets mag doorgeven aan zijn klanten. Met andere woorden: hij mag zijn inkoopvoordelen niet doorgeven aan zijn afnemers. De prijsconcurrentie die het kabinet voorstaat is dus nog niet mogelijk. Het voorliggende wetsvoorstel moet dit wèl mogelijk maken.

Uiteraard betekent intrekking van het verbod van begunstiging niet, dat begunstiging voortaan verplicht zal zijn. Het is aan betrokken partijen om te bepalen hoe, met inachtneming van de mededingingswetgeving, de hoogte en de wijze van beloning vorm wordt gegeven.

4

De regering stelt dat de enige samenhang tussen de artikelen 13, 15 en 16 is dat deze artikelen over beloning gaan, maar dat de wetsvoorstellen goed apart behandeld kunnen worden. Artikel 16 is niet onmisbaar voor het kunnen functioneren van de artikelen 13 en 15 Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb). Tevens is teneinde de streefdatum van 1 januari 1998 te halen, besloten het wetsvoorstel te splitsen. Dat roept de vraag op of de regering zich realiseert dat het afschaffen van artikel 16 wel degelijk en ook direct consequenties heeft voor de artikelen 13 en 15 en ook 17. Immers, wanneer artikel 16 wordt geschrapt en tussenpersonen eventueel een deel van hun provisie gaan weggeven, ontstaat daarmee per definitie reeds een ander beloningsstelsel.

Zoals aan het begin van deze nota onder Algemeen reeds gemeld, is besloten tegemoet te komen aan de opmerkingen over gecombineerde behandeling van beide wetsvoorstellen en in te stemmen met verdere gezamenlijke behandeling daarvan.

Afschaffing van het begunstigingsverbod zal tot gevolg hebben dat er veranderingen optreden op het gebied van de beloning van tussenpersonen. Dit wil echter niet zeggen dat het vervallen van dit artikel per definitie gevolgen heeft voor de overige beloningsartikelen. Beide wijzigingen hebben verschillende consequenties voor het beloningsstelsel.

5

De leden van de CDA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering op de gestelde vragen in het verslag. In de nota naar aanleiding van het verslag onder vraag 73, waar de leden van de CDA-fractie de regering uitnodigen om op een besluit terzake het begunstigingsverbod te doen vervallen terug te komen, geeft de regering aan dat zij op grond van de ingebrachte bezwaren van de Kamer er niet van overtuigd is dat het wetsvoorstel moet worden aangepast, maar zelfs moet worden ingetrokken. Naar de inzichten van de leden van de CDA-fractie hebben ook andere fracties zich zeer kritisch uitgelaten over het voorstel van de regering. De leden van de CDA-fractie hadden op zijn minst verwacht dat de regering oog zou hebben voor de bezwaren om de afschaffing van artikel 16 geïsoleerd te behandelen. Vele leden in de Tweede Kamer zijn er in elk geval voorstander van om de afschaffing van artikel 16 te behandelen in relatie tot de afschaffing van de artikelen 13 en 15. Voorts leeft er een brede wens om de discussie over de veranderingen van de Wabb te doen samenvallen met de evaluatie daarvan. Dat de regering weigerachtig blijft om een en ander te honoreren stelt teleur, temeer daar zij aangeeft dat zij ernaar streeft het resultaat van de

evaluatie en het voorstel voor wijziging van de andere beloningsartikelen van de Wabb nog in deze kabinetsperiode bij de Tweede Kamer in te dienen. Zij geeft in antwoord op de gestelde vragen 3 en 4 aan dat een daartoe strekkend wetsvoorstel op 16 januari 1998 voor advies naar de Raad van State is gezonden. De leden van de CDA-fractie blijven vasthouden aan hun opvatting dat het voorliggend wetsvoorstel thans niet in behandeling zou moeten worden genomen, mede met het oog op de binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen andere wijzigingen van de Wabb in relatie tot de resultaten van de evaluatie.

Verwezen wordt naar de beantwoording van de voorgaande vraag en naar het deel Algemeen van deze nota.

6

De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat de afschaffing van artikel 16 tussenpersoon en verzekeraars de mogelijkheid biedt om het aanbieden van extra voordeel te gebruiken als marketing-instrument. De leden van de CDA-fractie merken op dat het bestaan van artikel 16 niet in de weg staat dat zowel assurantietussenpersonen als verzekeraars allerlei marketinginstrumenten kunnen gebruiken om hun waren aan te bieden.

Inderdaad kunnen verzekeraars en tussenpersonen diverse marketing-instrumenten hanteren. Eén essentieel instrument, dat in andere sectoren van de economie vanzelfsprekend is, kan de tussenpersoon echter niet hanteren: hij kan niet zelf in vrijheid bepalen welke prijs hij aan zijn klanten voor zijn diensten in rekening zal brengen. Het wetsvoorstel is erop gericht het gebruik van dit instrument niet langer wettelijk te verbieden aan tussenpersonen. Zoals gesteld in de beantwoording van vraag 3 betekent dit niet dat gebruikmaking van het instrument retourprovisie voortaan verplicht zal zijn. Het is aan de tussenpersoon om te bepalen in hoeverre hij gebruik gaat maken van de mogelijkheden die hij krijgt door het vervallen van het begunstigingsverbod. Hierin verschilt retourprovisie niet van alle andere marketinginstrumenten die hem ter beschikking staan.

7

In antwoord op vraag 2 in de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat het thans door tussenpersonen onmogelijk is zonder medewerking van een verzekeraar zich in hun prijsstelling te onderscheiden van hun concurrenten. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarop deze constatering is gebaseerd. Kan zij voorbeelden hiervan aangeven? Voorts willen deze leden erop wijzen dat niet alleen sprake kan zijn van concurrentie door middel van prijsstelling, maar dat deze ook kan blijken in de kwalitatieve begeleiding van de consument. De leden van de CDA-fractie herhalen dat de voornemens van de regering om artikel 16 af te schaffen indien hier een meerderheid van de Tweede Kamer voor te vinden is ertoe zal leiden dat met name de kwalitatieve begeleiding van de kleinere consument/verzekerde naar verwachting te wensen over zal laten.

De prijs (provisie) voor de diensten van een tussenpersoon wordt thans vastgesteld in een overeenkomst tussen verzekeraar en tussenpersoon. Zolang verzekeraars een nagenoeg uniforme provisie voor alle tussenpersonen toepassen kan een tussenpersoon zich in zijn prijsstelling dus slechts onderscheiden van zijn concurrenten door een deel van zijn provisie «terug te geven» aan de klant; met andere woorden een prijsverlaging toe te passen of een cadeau te geven, maar juist dit wordt verboden in artikel 16 Wabb. Vandaar de constatering dat het voor

tussenpersonen onmogelijk is zich zonder medewerking van een verzekeraar in prijsstelling te onderscheiden.

Het vervallen van de CUPO-provisiemaximeringsovereenkomst maakt het een tussenpersoon nu mogelijk om met een verzekeraar andere afspraken te maken omtrent de hoogte van de provisie. Voor een marktbrede werking zouden de samenwerkingsovereenkomsten van de 10 000 tussenpersonen met enkele honderden verzekeraars moeten worden aangepast. Ook dan kunnen tussenpersonen niet in alle individuele gevallen de eindprijs van het product beïnvloeden. Zij zijn immers nog steeds afhankelijk van de verzekeraar voor hun provisie, en kunnen geen deeldiensten aanbieden.

Ondergetekenden zijn het met de leden van de CDA-fractie eens, dat het vervallen van artikel 16 in sommige gevallen kan leiden tot een gewijzigd niveau van dienstverlening. Differentiatie in beloning en in de daaraan gekoppelde dienstverlening is nu juist een van de doelstellingen van de intrekking van het verbod. De mogelijkheid voor tussenpersonen om een lagere prijs in rekening te brengen leidt er niet automatisch toe dat alle tussenpersonen dit zullen doen. Sommigen zullen ervoor kiezen een hogere prijs te koppelen aan een hoger niveau van dienstverlening en zullen dit kenbaar maken aan de consument. Deze kan dan zelf bepalen of hij kiest voor veel service in combinatie met een hogere prijs, of voor een lagere prijs en minder service. Klanten die behoefte hebben aan ruime dienstverlening kunnen deze dus ook in de toekomst blijven ontvangen. Overigens zij opgemerkt dat op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening ook in het huidige stelsel differentiatie optreedt. Daar waar de dienstverlening van een lager niveau is, vertaalt zich dit nu echter niet in een andere beloning voor deze dienstverlening. De wetsvoorstellen Wabb I en Wabb II zijn er nu op gericht om het verband tussen dienstverlening en beloning aan te brengen.

8

De leden van de CDA-fractie hebben er ook nu in dit nader verslag behoefte aan om de regering erop te attenderen dat zij de opvatting van de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Assurantieadviseurs (NVA) en het Verbond van Verzekeraars onderschrijven, namelijk 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 verzekeringstak. Ook herhalen de leden van de CDA-fractie dat het huidige beloningssysteem de provisie die deel uitmaakt van de premie en een verbod voor het geven van cadeaus bij het afsluiten van verzekeringen de consument tal van voordelen biedt, zoals:

- *«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 verzekeringsproducten vergelijken;*
- *geen aparte nota's van de tussenpersoon voor zijn werkzaamheden/adviezen;*
- *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 regering beantwoordt in de nota naar aanleiding van het verslag de door de leden van het CDA gestelde vragen niet, en verwijst naar een beschouwing in antwoord op vraag 2 van de nota naar aanleiding van het verslag. Wederom nodigen de leden van de CDA-fractie de regering uit de vorengemaakte opmerkingen te becommentariëren.

De mening van de leden van de CDA-fractie dat de huidige Wabb functioneert naar tevredenheid van consumenten, intermediairs en verzekeraars wordt niet ongeclausuleerd gedeeld. Niet alleen wordt door de Consumentenbond gewezen op noodzaak van modernisering van de Wabb, maar ook geven individuele tussenpersonen en verzekeraars, al dan niet informeel, uiting aan hun behoefte aan minder overheidsbemoeienis met de beloning van het intermediair. Ter illustratie de volgende voorbeelden:

- de Consumentenbond heeft een- en andermaal verklaard voorstander te zijn van het afschaffen van de beloningsbepalingen in de Wabb;
- Rabobank Nederland zond als tussenpersoon de vaste commissie voor Financiën een brief (15 oktober 1997) waarin zij aandringt op afschaffing;
- direct writer OHRA heeft tot aan het Hof van Justitie van de EG gepleit voor de mogelijkheid om nieuwe verzekeringnemers een cadeau te geven;
- diverse verzekeraars en tussenpersonen benaderen de Economische Controledienst om na te gaan of door hen voorgenomen promotieacties nog inpasbaar zijn in het wettelijk kader.

In verband hiermee zij erop gewezen dat het begunstigingsverbod niet alleen betrekking heeft op tussenpersonen maar op de hele verzekeringssector, zodat het verbod juist één van de marketinginstrumenten beperkt waarop bijvoorbeeld direct writers zijn aangewezen voor hun commerciële communicatie met de klant. Ook is het begunstigingsverbod van toepassing op combinaties van bank- en verzekeringsproducten. Dit roept spanningen op, aangezien kortingen op bankproducten wel zijn toegestaan. De afschaffing van het begunstigingsverbod zou nieuwe impulsen kunnen geven aan activiteiten van de bank- en verzekeringssector. Zo wordt het mogelijk voor gecombineerde bank- en verzekeringsproducten, zoals bijvoorbeeld een levenhypothek, korting te verlenen op het gehele product, in plaats van alleen op het bancaire deel ervan.

Dat de huidige Wabb bijdraagt aan een vorm van stabiliteit in de verzekeringstak kunnen ondergetekenden bevestigen. Veelzeggend achten zij een uitspraak op het VB-seminar 1997: «Zonder dat de adviseur zich om zijn beloning zorgen hoeft te maken, kan hij al die vormen van service en nazorg bieden.» (Het Verzekeringsblad 18 december 1997, blz. 1839). Ondergetekenden wijzen in dat kader op wat een extern adviseur en docent van de NVA schreef in zijn rubriek in het NVA-blad: «De assurantiebranche heeft decennia lang in een betrekkelijke rust kunnen opereren. Het begrip concurrentie was nauwelijks aan de orde. Ieder had zo zijn eigen klantenkring en men liet elkaar met rust.» (Reflector 2, februari 1998, blz. 23). «In de toekomst», zo schreef hij al eerder, «krijgen de profielloze kantoren het zeker moeilijk. Aan hun portefeuille wordt van alle kanten geknabbeld en echte aantrekkingskracht kunnen zij niet demonstreren. Dat wordt dus waarschijnlijk een golf van faillissementen, fusies en overnames in de branche. Net zoals de kruideniers is overkomen toen de supermarkten hun opmars begonnen. Misschien ook niet erg, want de meeste lijken toch al op elkaar.» (Reflector 10, oktober 1997, blz. 37). Een onderzoek voor de verzekeraar Movir onder verzekeraars en tussenpersonen kwam tot de conclusie dat in 2010 «het aantal ATP-kantoren (...) met 50% (zal) zijn gedaald» (en dat «de honorering van tussenpersonen zal veranderen van provisie naar vaste fees.») (Rapport «Hoe ziet verzekeringsland er uit in het jaar 2010?» van mei 1998, door het Instituut voor Communicatie Research, in opdracht van verzekeringsmaatschappij Movir).

In de beantwoording van vraag 2 in de nota naar aanleiding van het verslag werd er reeds op gewezen dat ook naar de opvatting van het CPB de tussenpersonen moeilijke tijden wachten. Juist ook om de positieve

functies van het intermediair voor de verzekeringsmarkt veilig te stellen proberen ondergetekenden meer concurrentie bij het intermediair te introduceren door afschaffing van de beloningsregels. Op dit moment is die concurrentie in onvoldoende mate mogelijk.

De leden van de CDA-fractie noemen vervolgens een aantal kenmerken van de huidige beloningsregels in de Wabb die zij beschouwen als voordelen voor de consument:

- De consument betaalt pas voor de diensten van de tussenpersoon als de verzekering gesloten wordt.
Ondergetekenden achten het bepaald niet uniek voor de verzekeringsbranche dat men alleen dié tussenpersoon of aanbieder voor zijn advies betaalt bij wie men uiteindelijk koopt. Er bestaat geen noodzaak dit wettelijk te regelen. Daarnaast is het verband tussen het begunstigingsverbod en het «no cure, no pay»-systeem niet duidelijk (ook een tussenpersoon die korting aanbiedt loopt het risico dat de klant een deur verder gaat). Bovendien is de keerzijde van de medaille dat thans de klant verplicht is ook te betalen voor diensten die hij misschien in het geheel niet wenst. Doordat elke klant evenveel betaalt, los van zijn wensen of behoeften, treedt een verevening op die uit een oogpunt van economische efficiëntie ongewenst is.
- De mogelijkheid tot eindprijvergelijking.
Ondergetekenden menen met de leden van de CDA-fractie dat afschaffing van de beloningsregels het moeilijker zal maken de «all in»-prijzen van verzekeringen van verschillende maatschappijen met elkaar te vergelijken. Maar verschillende prijzen voor eenzelfde product zijn nu eenmaal het gevolg van concurrentie, een gevolg dat overal elders in de economie en ook bij andere financiële diensten wenselijk wordt geacht. Bovendien maakt afschaffing van de beloningsregels het mogelijk de prijzen van de diensten van verschillende tussenpersonen met elkaar te vergelijken, iets wat nu in het geheel niet kan. De markttransparantie is met afschaffing van de beloningsregels dus wel degelijk gediend, doch zal zich veeleer richten op de dienstverlening door het intermediair.
- Geen aparte nota's voor de verschillende diensten van de tussenpersoon.
Dit is inderdaad een voordeel van het huidige systeem. Bij afschaffing van de beloningsregels hoeft de klant niet te betalen voor diensten die hij niet wenst. Voorts betekenen de kabinetsvoorstellen niet dat de consument aparte nota's zal ontvangen. Het is aan partijen om te bezien welke wijze in beloning voor diensten tot stand zal komen. In de praktijk zal, zeker daar waar het intermediair verneemt dat de consument behoefte voelt om een geheel pakket van diensten af te nemen, ook een «all-in» prijs zoals die op dit moment bestaat, mogelijk zijn.
- Geen verlokking tot afsluiting van verzekeringen waar men achteraf spijt van zou krijgen.
De verlokking moet worden bezien in het brede kader van de verantwoordelijkheid van de consument. Het parlement stemde er niet voor niets mee in dat de Wet beperking cadeaustelsel 1977 werd afgeschaft. Waarom zou een begunstigingsverbod enkel en uitsluitend bij verzekeringen in stand moeten blijven? Bij andere belangrijke financiële diensten (bijv. hypotheek) is dat niet het geval. Naar het oordeel van ondergetekenden is dat terecht: de wettelijke consumentenbescherming is steeds verder ontwikkeld en de consument is steeds kritischer geworden.

Ten algemene willen ondergetekenden nog herinneren aan wat hiervoor reeds werd vermeld in de beantwoording van vraag 3: de afschaffing van het begunstigingsverbod laat onverlet dat verzekeraars en tussenper-

sonen die dat wensen op de oude voet kunnen doorgaan. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe het mogelijk te maken voor tussenpersonen, marketinginstrumenten in te zetten waarvan het gebruik door de huidige wetgeving wordt verhinderd. Of deze instrumenten inderdaad worden benut, en zo ja, in welke mate, wordt overgelaten aan de vrije keuze van tussenpersonen.

9

De aan het woord zijnde leden blijven het betreuren dat de SER-commissie voor de assurantiebemiddeling niet om advies is gevraagd. De opmerking van de zijde van de regering dat Prof. dr. C.K.F. Nieuwenburg, voorzitter van de MDW-werkgroep Wabb en tevens lid van de SER-commissie van advies assurantiebemiddelingsbedrijf is voor deze leden geen acceptabele verklaring voor het besluit de SER-commissie niet om advies te vragen. De leden van het CDA-fractie blijven bij hun opvatting dat de SER-commissie alsnog advies dient te worden gevraagd.

Ondergetekenden blijven van mening dat de in de nota naar aanleiding van het verslag aangevoerde argumenten om niet alsnog advies te vragen aan de SER-commissie voor de assurantiebemiddeling hout snijden. Bedoelde SER-commissie bestaat immers uit partijen die eveneens door de MDW-werkgroep zijn gehoord (zoals onder meer de tussenpersonenorganisaties NVA en NBvA en de Consumentenbond). Niet valt in te zien dat een hernieuwde consultatie van deze partijen tot andere inzichten zou leiden.

10

De leden van de CDA-fractie herhalen hun opmerking dat de NVA, NBvA, het Verbond van Verzekeraars en de Verzekeringskamer fundamentele bezwaren hebben tegen de afschaffing van het begunstigingsverbod. Voorts maken deze organisaties duidelijk dat het huidige systeem vele voordelen biedt. De regering reageert niet op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie, maar wijzen slechts op de mogelijke nadelen van het huidige systeem. De leden van de CDA-fractie zien graag deze vraag beantwoord. Of wil zij de door deze fractie gesignaleerde voordelen ontkennen?

Verwezen wordt naar de beantwoording van vraag 8.

11

Met betrekking tot de brief die de Verzekeringskamer heeft gestuurd, hebben de leden van de CDA-fractie de navolgende opmerking. De regering interpreteert de brief van de Verzekeringskamer zo dat zij die brief ziet als een ondersteuning van haar standpunt: de afweging die de Verzekeringskamer schetst ten aanzien van de afschaffing van artikel 16 zou moeten uitvallen ten gunste van afschaffing. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering niet meer ingaat op de gevaren die gelegen zijn in de afschaffing van artikel 16. Waarop baseert de regering haar stelling dat de bezwaren van de Verzekeringskamer zich niet zozeer richten op afschaffing van artikel 16 alsook op de afschaffing van de overige beloningsartikelen? Herinnert de regering zich dat zij het juist is geweest die de scheiding tussen begunstigingsverbod en de overige beloningsregels heeft gemaakt, terwijl vanuit de bedrijfstak juist de onlosmakelijkheid van de artikelen wordt benadrukt? Waaruit is af te leiden dat de Verzekeringskamer niet steeds, zoals ook vele andere partijen, onder «beloningsstelsel» heeft verstaan het geheel van bepalingen betreffende de beloning, inclusief artikel 16? De brief van de Verzekeringskamer van 9 augustus 1996 aan de minister van Economische Zaken wekt beslist die indruk, evenals de brief van de Verzekeringskamer van 8 oktober 1996 aan

de voorzitter van de Tweede Kamer. Wijst de Verzekeringskamer er in die laatste brief niet juist op dat het begunstigingsverbod één van de pijlers is die ervoor gezorgd heeft dat Nederland een hoog ontwikkelde assurantiebemiddelingspraktijk kent met een hoge mate van concurrentie? De leden verzoeken de regering om, vanuit de allesbehalve vergezochte aanname dat de Verzekeringskamer wel degelijk ook het oog heeft gehad op artikel 16, alsnog dieper op de argumentatie van de Verzekeringskamer in te gaan, met name waar deze spreekt over de bedreigingen voor de solvabiliteit van verzekeraars, de herhaalde vraag om (scenario)-onderzoek naar de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen en de mededeling dat de mededingingsregels vanuit Brussel en Nederland ook al een ernstige uitholling van de zelfregulering opleveren, zodat het effect van de door de regering voorgestelde maatregelen in deze toch al onder vuur liggende bedrijfstak extra zwaar zal aankomen.

Het kabinet baseert zijn stelling dat de bezwaren van de Verzekeringskamer zich niet zozeer richten op afschaffing van artikel 16 als wel op de afschaffing van de overige beloningsartikelen, op de wijze waarop de Verzekeringskamer haar standpunt heeft verwoord. Ondergetekenden verwijzen daartoe naar de brief van de Verzekeringskamer aan de voorzitter van de MDW-werkgroep Wabb van 20 mei 1996 (bijlage bij het MDW-rapport Wabb).

Met betrekking tot de voorgenomen afschaffing van de artikelen 13 en 15 spreekt zij daarin als haar mening uit dat de huidige beloningsregels, gelet op de grotere transparantie in de vorm van vergelijkbaarheid van premies, de marktwerking eerder bevorderen dan belemmeren. Met betrekking tot artikel 16 geeft zij slechts te kennen de ratio van die bepaling nog steeds verdedigbaar te achten, doch het een kwestie van afweging te vinden of dit belang zwaarder moet worden geacht dan de voordelen van de afschaffing voor de polishouder, te weten het mogelijk maken van een lagere premie.

Voor wat betreft de opmerking van deze leden als zou het kabinet geen enkele relatie zien tussen het begunstigingsverbod en de overige beloningsregels zij verwezen naar het deel Algemeen aan het begin van deze nota, naar de beantwoording van vraag 4 en naar de beantwoording van de vragen 3 en 4 in de nota naar aanleiding van het verslag. Het feit dat de afschaffing van artikel 16 los kan worden gezien van de afschaffing van de overige beloningsregels is voor ondergetekenden nooit de aanleiding geweest om over te gaan tot het indienen van een apart wetsvoorstel; het vormde slechts een ondersteuning van de beslissing om afschaffing van artikel 16 in een afzonderlijk wetsvoorstel op te nemen. De reden daarvoor was, zoals bekend mag worden verondersteld, de wens om de wetswijziging per 1 januari 1998 in werking te laten treden.

Het door de leden van de CDA-fractie opgeroepen beeld, als zouden de voorgestelde maatregelen een extra zware belasting betekenen voor de in hun woorden «toch al onder vuur liggende verzekeringsbedrijfstak», stemt niet overeen met de realiteit. Hoe ook kan worden gedacht over de gevolgen van de voorgestelde maatregelen, het gaat te ver om de goed florerende verzekeringssector aan te merken als een onder vuur liggende bedrijfstak. De in de beantwoording van vraag 2 genoemde cijfers over het bedrijfsresultaat van het intermediair zijn een aanwijzing voor de marges die worden behaald bij assuratiebemiddeling.

De in de nota naar aanleiding van het verslag genoemde onderzoeken van CPB, NEI en EIM, en de sindsdien verrichte onderzoeken van Movir, Boston Consulting Group en ICB schetsen diverse scenario's voor de toekomst van het intermediair. Een extra onderzoek van de zijde van de

overheid wordt niet noodzakelijk geacht omdat dit geen nieuwe feiten zou toevoegen aan genoemde onderzoeken.

12

Tenslotte verwijzen de leden van de CDA-fractie nog naar de afschaffing van de Wet beperking cadeaustelsel. Werd deze echter niet veeleer afgeschaft vanwege de ingewikkeldheid ervan en de praktische onuitvoerbaarheid? Naar de inzichten van de leden van de CDA-fractie zijn dit toch argumenten die voor artikel 16 niet opgaan.

Blijkens de memorie van toelichting op de wet van 17 april 1997 tot Intrekking van de Wet beperking cadeaustelsel 1977 (Kamerstukken II 1996/97, 25 109, nr. 3) is «in de eerste plaats gekeken naar de oorspronkelijke doelstellingen daarvan. Deze zijn naar mijn mening inmiddels achterhaald. De doelstellingen van de huidige wet gaan uit van het principe dat zowel ondernemers als consumenten bescherming behoeven. De ondernemer zou bescherming behoeven tegen mogelijk concurrentievervalsende cadeau-acties van een andere ondernemer. De consument zou dienen te worden beschermd tegen mogelijke prijsvervalsing. Een dergelijke beschermende wetgeving is echter niet meer van deze tijd.»

13

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de beantwoording van de gestelde vragen. De antwoorden roepen echter weer nieuwe vragen op en sommige antwoorden hebben de leden van de VVD-fractie verrast. Overigens merken deze leden op dat de indeling van de nota naar aanleiding van het verslag de overzichtelijkheid van de standpunten van de diverse fracties niet ten goede komt. Overigens wordt op sommige vragen een ontwijkend antwoord gegeven.

In de nota naar aanleiding van het verslag is zoals gebruikelijk de indeling van het verslag gevolgd. Dit is ook het geval bij de voorliggende nota.

14

Met de aparte indiening van wetsvoorstellen wordt volgens de leden van de VVD-fractie voorbij gegaan aan de brief van 4 september 1996 (24 036, nr. 28), waarin van gescheiden behandeling niet werd gerept. Tevens wordt volledig voorbij gegaan aan de evaluatie van de Wabb. Wat is de reden om het beloningssysteem, toch één van de fundamentele onderwerpen van de Wabb, buiten de evaluatie te houden? De leden van de VVD-fractie vragen zich naar aanleiding van het door de regering ingenomen standpunt af wat nog de waarde van de evaluatie is, als die nog slechts een deel van de wet zal betreffen. Overigens staat in dit antwoord ook te lezen dat de evaluatie wel gericht is op de uitwerking van dit besluit en dat wordt onderzocht wat de consequenties van het kabinetsbesluit zijn voor de andere artikelen van de Wabb. Echter in het antwoord op blok 20 is te lezen dat de uitvoering in de praktijk van de mogelijkheden die de afschaffing van de beloningsregeling biedt, uiteindelijk een beeld zal geven van de gevolgen van deze afschaffing. Wie een dergelijke redenering en uitleg nog kan volgen, verdient een medaille, aldus de leden van de VVD-fractie. Zij vragen de regering om een reactie.

In de brief van 4 september 1996 is gewag gemaakt van het voornemen de afschaffing van de beloningsregels gefaseerd te laten plaatsvinden. Daarbij zou artikel 16 direct komen te vervallen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, terwijl de afschaffing van de artikelen 13 en 15 vier à vijf jaar hierna in werking zou treden.

Teneinde artikel 16 per 1 januari 1998 te kunnen laten vervallen, is destijds besloten dit in een afzonderlijk wetsvoorstel te regelen. Dit was weliswaar niet met zoveel woorden in de genoemde brief aangekondigd, maar de beslissing daartoe is naar de mening van ondergetekenden geheel in lijn met de aangekondigde gefaseerde benadering van de wijzigingen van de beloningsregels. Zoals in het begin van deze nota onder Algemeen reeds is aangegeven, stemmen ondergetekenden in met de gezamenlijke behandeling van beide wetsvoorstellen.

De vraag van deze leden naar de reden om het beloningssysteem buiten de evaluatie van de Wabb te houden, moet naar de mening van ondergetekenden op een misverstand berusten. In de evaluatie is, met inachtneming van de kabinetsbesluiten inzake de MDW-Wabb operatie, getoetst of de Wabb in de praktijk bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van die wet. Die doelstellingen zijn het handhaven van een voldoende vakbekwaamheidsniveau, mede in het belang van de consument, en het op hoofdpunten regelen van de rechtspositie van assurantie-tussenpersonen tegenover verzekeraars. Uit de memorie van toelichting bij het ongeveer tegelijk met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel Wabb II moge blijken dat in de evaluatie wel degelijk aandacht is besteed aan de rechtspositieregels van tussenpersonen, waaronder de beloningsregels. Zoals in de beantwoording van vraag 8 van deze nota reeds is gemeld, stond de afschaffing van de beloningsartikelen bij de evaluatie niet meer ter discussie. Wel is in de evaluatie aandacht besteed aan de uitwerking van het kabinetsbesluit en is onderzocht of het kabinetsbesluit consequenties heeft voor de andere artikelen in de Wabb en zo ja, welke deze consequenties zijn. Dit is overigens niet in tegenspraak met de beantwoording van vraag 20 in de nota naar aanleiding van het verslag. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen twee soorten gevolgen van het afschaffen van de beloningsregels. Enerzijds zijn dat de juridische en technische consequenties voor de andere artikelen in de Wabb. Deze zijn bedoeld in de beantwoording van vraag 8 in de nota naar aanleiding van het verslag. Anderzijds zijn er de gevolgen die de afschaffing van de beloningsregels in de praktijk zal hebben. Hierop wordt gedoeld in de beantwoording van vraag 20 in de nota naar aanleiding van het verslag.

15

De regering merkt op dat tussen GSM-abonnementen en verzekeringen belangrijke verschillen bestaan. Dat is een terechte opmerking en een belangrijke constatering. Waar het echter bij de vergelijking met GSM-telefoons om gaat, is de vraag of de regering ook, gegeven de situatie op dat vlak, nog steeds van mening is dat consumenten zich minder gemakkelijk producten laten aansmeren die zij niet nodig hebben. Ontkent de regering dat bij verzekeringen in het algemeen pas in een later stadium, en bij levensverzekeringen zelfs pas na vele jaren, het nut van het gekochte product blijkt? Is dat geen reden om uiterst terughoudend te zijn met het toelaten van «lokkertjes», vragen de leden van de VVD-fractie.

De ondergetekenden zijn inderdaad van mening dat consumenten zich thans minder gemakkelijk producten laten «aansmeren» die zij niet nodig hebben. De gemiddelde consument is beter opgeleid en geïnformeerd en daardoor kritischer, terwijl de wettelijke consumentenbescherming in sterke mate verbeterd is, bijvoorbeeld door de bepalingen over consumentenkoop in het Burgerlijk Wetboek.

Door de informatie over het product te verbeteren, krijgt de consument op het moment van de aanschaf van dat product een beter beeld van de productkenmerken. Juist bij verzekeringen is dit van belang, omdat in het algemeen de indruk bestaat dat hiervan pas later blijkt of het nuttig is geweest ze af te sluiten. Het nut van een verzekering bestaat echter al op

het moment van afsluiten, uit de zekerheid van het ontvangen van een vergoeding in het geval van schade of van een uitkering bij levensverzekeringen. Niet duidelijk is waarom juist daar uiterste terughoudendheid met het toelaten van lokkertjes geboden zou zijn. Een verzekering is geen typisch impulsproduct; daar denkt men over na. Een lokkertje zal dan hooguit invloed hebben op de keuze voor een verzekering van maatschappij X of Y. Verzekeraars en tussenpersonen die niet met lokkertjes wenselijk te werken worden daartoe niet gedwongen door afschaffing van het verbod.

Bovendien geldt bij het afsluiten van een levensverzekering een wettelijke afkoelingsperiode van twee weken.

Tenslotte wordt gewezen op de verschillende initiatieven die zowel door de overheid als door de verzekeringsbranche zijn ondernomen om de transparantie bij verzekeringsproducten te vergroten. Verwezen wordt naar de beantwoording van de vragen 1 en 52.

16

Wat is in dat verband de reactie van de regering op de uitkomsten van het «Onderzoek Markttransparantie 1997» van de Consumentenbond, waaruit blijkt dat ook naar de mening van de Consumentenbond de consument beschikt over een geringe deskundigheid als het gaat om financiële dienstverlening?

Op het onderzoek van de Consumentenbond zijn ondergetekenden uitvoerig ingegaan in een brief aan het Verbond van Verzekeraars van 14 april 1998. Een kopie gaat als bijlage hierbij¹.

Kort gezegd zijn ondergetekenden van mening dat afschaffing van het begunstigingsverbod tussenpersonen een extra marktinstrument geeft waarmee zij de consument kunnen prikkelen op zoek te gaan naar een beter of goedkoper aanbod.

17

Wanneer de regering stelt dat de Consumentenbond niet zozeer bezwaar heeft tegen het verstrekken van gratis telefoons op zich, maar tegen «de prijsversluiting die daarmee gemoeid is», realiseert de regering zich dan dat ook begunstiging door assurantietussenpersonen prijsversluitend werkt? De regering stelt dat het begunstigingsverbod niet betekent dat de consumentenbescherming wordt losgelaten. Zou de regering willen aangeven welk ander doel de wetgever in 1954 en 1991 met dit artikel voor ogen had? De leden van de VVD-fractie zijn er steeds vanuit gaan dat het primaire doel van het begunstigingsverbod de bescherming van de consument tegen verlokkingen is geweest. Zij zijn dus van mening dat de afschaffing van het verbod wel degelijk het loslaten van deze consumentenbescherming betekent. Kan de regering deze mening nu delen? Het antwoord dat jongeren zwichten voor de verleiding van een gratis telefoon, roept bij de leden van de VVD-fractie enkele nieuwe vragen op. Behoeven jongeren niet beschermd te worden tegen het aangaan van «verkeerde» verzekeringen op basis van cadeaus? Waar komt de veronderstelling vandaan dat jongeren geen doelgroep zouden zijn waarop verzekeraars zich primair richten? Mag dat overigens een reden zijn het probleem te negeren? Kan er niet evengoed geredeneerd worden dat met het vervallen van artikel 16 verzekeraars en intermediair zich juist op jongeren gaan richten met het prijs/cadeau-instrument, omdat die er het gevoeligst voor zijn.

Begunstiging door tussenpersonen werkt in de ogen van ondergetekenden niet prijsversluitend. Integendeel: dan kan duidelijk worden hoeveel de klant moet betalen voor de diensten van de verschillende tussenpersonen en komen de verschillen in toegevoegde waarde tussen de diverse tussenpersonen in de prijs tot uiting.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Als nadeel van afschaffing van het begunstigingsverbod zou men wel kunnen zien dat dan een bepaalde verzekering van maatschappij X via tussenpersoon Y een andere prijs heeft dan via tussenpersoon Z. Maar dat is overal elders in onze economie geheel normaal en is geen kwestie van prijsversluiering. Sterker: als ondernemers in andere sectoren dergelijke verticale prijsbinding zouden afspreken, zouden zij in strijd handelen met de Mededingingswet en een forse boete riskeren.

In het verleden bestonden misstanden (beunhazerij) tot schade van zowel bonafide tussenpersonen (broodroof) alsook consumenten (slechte voorlichting en schadeafwikkeling) en verzekeraars (te hoge provisies, slechte naam sector). Naast vakbekwaamheidseisen werd daarom onder meer het begunstigingsverbod ingesteld. Het optimum tussen concurrentie en consumentenbescherming is echter mede afhankelijk van de marktsituatie en evolueert in de loop van de tijd. De huidige verzekeringsbedrijfstak heeft zich sindsdien professioneel ontwikkeld, de wettelijke consumentenbescherming is aanzienlijk verbeterd en de mondigheid en geïnformeerdheid van de consument zijn eveneens toegenomen. Bescherming van de consument met een middel dat de concurrentie zo sterk belemmert als een wettelijk begunstigingsverbod is dan ook niet meer nodig. Het is niet voor niets dat in geen enkele andere bedrijfstak vergelijkbare wettelijke beloningsregels gelden, dat voorzover bekend, in EU-verband alleen Duitsland en Oostenrijk op onderdelen enigszins vergelijkbare wettelijke beloningsregels voor assurantiëtussenpersonen kennen en dat zij ook niet voorkomen in de aanbeveling van de Europese Commissie inzake verzekeringstussenpersonen uit 1991. Overigens zij hierbij nogmaals aangetekend dat afschaffing van het wettelijk verbod niemand verplicht tot begunstiging: begunstiging zal niet meer dan een optie zijn.

Ondergetekenden zien geen reden om specifiek jongeren te beschermen tegen lokkertjes.

Jongeren zullen doorgaans slechts verzekeringen afsluiten die verplicht zijn (bijvoorbeeld een WA-bromfietsverzekering), of die geen langdurige verplichtingen meebrengen (bijvoorbeeld een reisverzekering). In zo'n geval zal een lokkertje hen er hooguit toe verleiden een verzekering af te sluiten bij de ene in plaats van bij de andere maatschappij. Daartegen is naar het oordeel van ondergetekenden geen extra bescherming noodzakelijk.

Wanneer jongeren overwegen andere dan bovengenoemde verzekeringen af te sluiten (bijvoorbeeld een levensverzekering) dan zal het kennelijk om doelbewuste keuzes gaan. In zo'n geval bestaat naar het oordeel van ondergetekenden evenmin behoefte aan extra bescherming.

18

De regering geeft aan dat twee marktpartijen (Rabobank Nederland en OHRA) en de Consumentenbond voorstander zijn van afschaffing van artikel 16. Als alle andere marktpartijen en instituten tegen zijn, is dat niet een reden om nog voorzichtiger te zijn? Hoe verklaart de regering dat de consument een volwaardige, mondig marktpartij is geworden, terwijl in het genoemde onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat de consument niet mondig is en zeker geen volwaardige marktpartij is terzake van financiële dienstverlening. Is dat voor de regering geen duidelijke aanduiding dat heroriëntatie dringend gewenst is?

In aansluiting op de beantwoording van vraag 8 zij erop gewezen dat de in de nota naar aanleiding van het verslag gegeven voorbeelden niet waren bedoeld als uitputtend.

Ondergetekenden menen dat zij zeker de vereiste voorzichtigheid hebben betracht. Zij verwijzen slechts naar het tijdsverloop sinds het intrekken van

de Wet beperking cadeaustelsel 1977 en naar de werkzaamheden verricht in MDW-verband.

Zoals aan het begin van deze nota onder Algemeen is gemeld, is na overleg met het Verbond van Verzekeraars, mede namens de NVA en NBvA, en de Consumentenbond besloten in 2001 een evaluatie uit te voeren van onder meer de effecten van het onderhavige wetsvoorstel. Inwerkingtreding van Wabb II (voor wat betreft het vervallen van de artikelen 13 en 15) geschiedt bij koninklijk besluit, afhankelijk van de uitkomsten van deze evaluatie. Beide marktpartijen hebben aangegeven in het kader van overeenstemming over de verdere procedure van de wetsvoorstellen te zullen meewerken aan de spoedige inwerkingtreding van het onderhavige voorstel (Wabb I).

Op het genoemde onderzoek van de Consumentenbond wordt ingegaan in bijgaande brief van ondergetekenden aan het Verbond van Verzekeraars. Verwezen wordt naar de beantwoording van vraag 16.

19

Is de regering vergeten dat in de MDW-werkgroep «Ambtelijk Financiën» zelf heeft aangegeven dat grote nadelen verbonden zijn aan de afschaffing van artikel 16. Was deze werkgroep niet voorstander van slechts een versoepeling, en werd er voorgesteld om het bedrag van de cadeaus bijvoorbeeld te beperken tot f 50? Heeft de regering een dergelijke versoepeling overwogen? Waarom wil de regering dan toch veranderingen aanbrengen, waarvan met name de direct werkende distributiekanaalen en op snel geld beluste tussenpersonen (bijvoorbeeld enkele tussenpersonen bij Vie d'Or) kunnen profiteren? Hoe verantwoordt de regering het risico dat de gevolgen van dit wetsvoorstel grote schade zal toebrengen aan een goed functionerend gevarieerd distributiestelsel, waaraan een wetgevingsstelsel ten grondslag ligt dat in Europees verband herhaaldelijk is genoemd als voorbeeld van hoe het zou moeten? De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering hoe de ruimte voor productinnovatie in dit kader wordt gezien? Leidt het verkleinen van de financiële marges van de tussenpersonen juist niet tot geringere ruimte voor kwaliteitsverbeterende innovaties?

In de ambtelijke MDW-werkgroep zijn zowel de voordelen als de nadelen van de beloningsregels naar voren gebracht. Tegenover de daarbij genoemde voordelen die het verbod in artikel 16 met zich meebrengt, noemde ambtelijk Financiën evenwel het nadeel dat het bestaande begunstigingsverbod in de weg staat aan de mogelijkheid voor tussenpersonen om de prijs als marketingmiddel te gebruiken. Niet de werkgroep als geheel, maar ambtelijk Financiën concludeerde dat een versoepeling van het verbod kon worden overwogen. De overige leden van de werkgroep, ambtelijk EZ en Justitie, schetsten een beeld van de nadelen van de beloningsregels en concludeerden dat het verbod diende te worden afgeschaft.

Het kabinet is, op grond van de conclusies van de verschillende deelnemers aan de werkgroep, tot de conclusie gekomen dat de voordelen van marktwerking de doorslag geven. Daarom is uiteindelijk besloten tot het laten vervallen van het begunstigingsverbod. Ondergetekenden onderschrijven niet de stelling van deze leden dat met name direct werkende distributiekanaalen en op snel geld beluste tussenpersonen zouden kunnen profiteren van de onderhavige wetswijziging. Naar hun mening biedt de opheffing van het verbod juist alle spelers op de markt extra mogelijkheden om de prijs in te zetten als marketinginstrument, niet alleen direct writers en zogenaamde «snelle jongens». De spelers kunnen er echter op goede gronden voor kiezen niet op prijs, maar bijvoorbeeld op kwaliteit en service te concurreren. Zij die voor een dergelijke marktbenadering kiezen, richten zich op een andere

groep consumenten dan de door de leden genoemde aanbieders. De «kwaliteitsaanbieders», wier klantenkring juist bestaat uit consumenten die meer hechten aan kwaliteit dan aan een lage prijs, zullen in hun onderlinge concurrentie innovatief moeten zijn om hun kwaliteit op een concurrerend peil te houden.

20

De leden van de VVD-fractie herhalen de vraag: wat was in Duitsland de motivatie om te besluiten het «Provisionsabgabeverbot» in de wet te handhaven? Waarom meent de regering dat de redenen waarom het «Provisionsabgabeverbot» in Duitsland is gehandhaafd, in Nederland niet of niet in gelijke mate gelden? Waarom wordt bij de uitleg over het «Provisionsabgabeverbot» het aspect consumentenbescherming niet genoemd?

Het Provisionsabgabeverbot is in 1923 in Duitsland tot stand gekomen naar aanleiding van hoog oplopende lasten voor verzekeraars. Deze werden veroorzaakt door een «retourprovisiespiraal»: om de hoger wordende lasten van retourprovisie te dragen, moesten steeds meer verzekeringen worden afgesloten. Om de klant hiertoe over te halen waren steeds hogere retourprovisies nodig. De hyperinflatie versterkte dit effect nog eens, zodat de nakoming van verzekeringsovereenkomsten door verzekeraars in gevaar kwam. Verzekeraars slaagden er niet zelf in om dit probleem het hoofd te bieden en pleitten voor een verbod op retourprovisie, dat in 1923 tot stand kwam. Het verbod houdt in dat het Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) verzekeraars en tussenpersonen kan verbieden, in het algemeen of voor afzonderlijke branches, een verzekeringnemer retourprovisie te verlenen (in welke vorm dan ook). Ook kan verzekeraars worden verboden om kortingen te verlenen op de premie, voorzover die korting niet aan alle verzekeringnemers wordt verleend en niet zakelijk is te rechtvaardigen, zoals bijvoorbeeld bij collectieve contracten.

Begin jaren negentig is het begunstigingsverbod ter discussie gesteld. De reden voor het instellen van het verbod zou zijn achterhaald. Bovendien zou het niet de taak zijn van de toezichthouder op verzekeraars om te zorgen voor een «billijke» premie (Dit was later als argument voor handhaving van het begunstigingsverbod aangevoerd). Daar kwam nog bij dat het begunstigingsverbod concurrentiebepkend zou werken. Het gevaar dat grote verzekeraars bij opheffing van het verbod door onevenredige prijsconcurrentie de markt zouden verstoren, zou door de mededingingswetgeving kunnen worden tegengegaan. Tevens werd als argument aangevoerd dat de bescherming van de onafhankelijke tussenpersoon niet tot de taak van de verzekeringstoezichthouder behoort.

De voorgestelde afschaffing van de desbetreffende regels stuitte op hevig verzet, vooral van de tussenpersonen. Dit was voor de Duitse parlementaire commissie voor financiën reden om de Bondsdag te adviseren het verbod te handhaven. Als motivering werd aangevoerd dat de afschaffing van het verbod de positie van de consument ondanks de toenemende concurrentie niet zou verbeteren omdat de transparantie zou afnemen. Bovendien zou het gevaar bestaan dat tussenpersonen minder inspanningen zouden leveren indien zij een deel van hun provisie aan hun cliënten zouden afstaan. De Bondsdag heeft dit advies opgevolgd.

De argumenten die werden aangevoerd om het verbod in Duitsland af te schaffen verschillen weinig met die in Nederland. Doel was de prijsvorming meer onder invloed van de markt tot stand te laten komen. Het Provisionsabgabeverbot belemmert de concurrentie en zou bovendien door de toezichthouder niet goed te controleren zijn.

De redenen die ten grondslag liggen aan het besluit in Duitsland om het verbod te handhaven gelden echter niet zonder meer voor Nederland. De Nederlandse marktomstandigheden zijn anders dan de Duitse. Zo verschilt de wijze van distributie van verzekeringen tussen beide landen. In Duitsland wordt het overgrote deel van verzekeringen gesloten via loondienstagenten, terwijl in Nederland het intermediair in overwegende mate ongebonden is.

Tegenover de verminderde transparantie, die in Duitsland als argument tegen afschaffing van het verbod werd aangevoerd, staan in Nederland verschillende initiatieven die de transparantie juist verbeteren, zoals de eerdergenoemde Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1998, de aanscherping door de branche van de code «rendement en risico» en het wetsvoorstel Wabb II.

Door dat wetsvoorstel krijgen tussenpersonen een sterkere prikkel om consumenten inzicht te geven in de prijs/prestatieverhouding van hun dienstverlening. Consumenten worden immers in de gelegenheid gesteld de diensten af te nemen en deze afzonderlijk te betalen.

Dat het niveau van dienstverlening bij een deel van het intermediair zou afnemen als tussenpersonen retourprovisie zouden verlenen wordt onderkend. Hiertegenover staat dat door de prikkel om te concurreren de dienstverlening ook toeneemt doordat dienst en beloning meer met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Juist het professionele intermediair dat zich positioneert als kwaliteitsgericht krijgt hierdoor de mogelijkheid de dienstverlening te optimaliseren. Verwezen wordt verder naar de beantwoording van vraag 7.

21

Vindt de regering het verantwoord om op de enkele grond dat de tegenstanders van afschaffing in hun ogen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de door hen gesignaleerde nadelige gevolgen zich zullen voordoen, die bezwaren af te wijzen, terwijl het omgekeerde, namelijk dat afschaffing zal leiden tot de door de regering geschetste voordelen, evenmin aannemelijk is gemaakt? Dit in het licht van het feit dat de huidige situatie zich in de praktijk ruimschoots heeft bewezen?

Ondergetekenden verwachten dat afschaffing van het verbod op retourprovisie zal leiden tot intensivering van de concurrentie tussen tussenpersonen en tussen direct writers en intermediairverzekeraars. Bij tussenpersonen is thans nauwelijks van (prijs)concurrentie sprake; zie ook de citaten bij de beantwoording van vraag 8.

De ervaring leert dat indien de mogelijkheden voor concurrentie worden verruimd en de consumenten er de voordelen van gaan inzien en ervaren, de concurrentie na verloop van tijd vanzelf op gang komt. Betere bediening van de consumenten is het gevolg. Tegen deze achtergrond zijn de door de tegenstanders van afschaffing van het verbod op retourprovisie voorgespiegelde nadelige gevolgen onwaarschijnlijk en voor ondergetekenden in ieder geval minder zwaarwegend.

Verwezen wordt overigens naar het begin van deze nota, onder Algemeen, en naar de beantwoording van vraag 18, waarin is aangegeven dat marktpartijen zullen meewerken aan spoedige inwerkingtreding van Wabb I.

22

De Verzekeringskamer heeft sterk bepleit een (scenario-)onderzoek naar de gevolgen van de kabinetsplannen te laten uitvoeren. Wil de regering, gezien bovenstaande, dit (scenario-)onderzoek thans uitvoeren? Is de regering niet van mening dat aannames een te wankel basis zijn voor een dergelijk ingrijpende wetswijziging?

De voorstellen tot intrekking van de beloningsregels zijn mede gebaseerd op een aantal (scenario-)onderzoeken. In de beantwoording van vraag 30 in de nota naar aanleiding van het verslag is hierop uitvoerig ingegaan. Verwezen wordt bovendien naar de beantwoording van vraag 11 hierboven.

23

Waarom kan de uitkomst van de CUPO-beroepsprocedure niet worden afgewacht? Als de CUPO-overeenkomst definitief verboden wordt, zoals de regering kennelijk verwacht, is er de facto al geen prijsafpraak meer. Is dan, in combinatie met de Wet Economische Mededinging, al niet geheel of grotendeels de mate van marktwerking bereikt die met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd? Waarom wacht de regering niet op zijn minst de effecten van het wegvallen van de CUPO-afspraken af alvorens deze maatregelen te treffen? De leden van de VVD-fractie delen het argument niet dat de CUPO-regeling niet als onmisbaar moet worden beschouwd.

Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 3.

24

Zoals de regering zelf constateert onder blok 25, zal een korting of een cadeau uiteindelijk door de consument zelf betaald worden. Dan is het toch zeer aannemelijk dat er een structurele stijging van eindprijzen zal komen? Acht de regering dat in het belang van de consument?

Deze veronderstelling miskent de marktdynamiek die het gevolg zal zijn van het schrappen van het begunstigingsverbod. Zo zal de intensivering van de concurrentie leiden tot grotere efficiëntie. Van deze ontwikkeling zal een prijsdrukkend effect uitgaan. Ook op dit moment heeft het intermediair de keuze uit een scala aan marketinginstrumenten om klanten aan te trekken. Met onderhavig wetsvoorstel wordt daaraan het instrument «prijs» toegevoegd. Sommige tussenpersonen zullen ervoor kiezen hun bestaande marketinginstrumenten geheel of gedeeltelijk te vervangen door dit instrument. Per saldo hoeft dat niet te leiden tot hogere kosten en kan het, afhankelijk van de effectiviteit van het instrument ten opzichte van bestaande instrumenten, zelfs in een kostenbesparing resulteren.

Uiteindelijk betalen consumenten natuurlijk voor zowel het product of dienst als voor de marketinginspanningen die daaraan gekoppeld zijn. Daar is ook niets mis mee. Zonder marketing kan een product of dienst niet onder de aandacht van het publiek worden gebracht en wordt het dus niet verkocht. Marketing kan voor de consument de markt transparanter maken en zijn zoekkosten verminderen.

Ondergetekenden rekenen het dan ook niet tot hun taak de consument te «beschermen» tegen normale marketingpraktijken. Wederom zij in dit verband verwezen naar de afschaffing van de Wet beperking cadeau-stelsel 1977. Modern consumentenbeleid gaat ervan uit dat binnen vastgestelde wettelijke kaders een redelijk geïnformeerde consument zijn voorkeur op de markt tot gelding moet kunnen brengen. De rol van de overheid daarbij is niet sturend of ingrijpend maar voorwaarden-scheppend en toezichhoudend.

25

Waarom krijgt de Tweede Kamer niet reeds nu inzage in de resultaten van de evaluatie, gezien het feit dat vele fracties, anders dan de regering tot dusver, een sterke samenhang zien tussen beide wetsvoorstellen? Kan de regering dan op zijn minst verklaren dat er in de uitkomsten van de evaluatie geen elementen zijn te vinden die voor de beoordeling van het

De resultaten van de evaluatie zijn verwerkt in de memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wabb II. Dit voorstel wordt ongeveer tegelijk met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden. Bij de evaluatie is de mening gevraagd van organisaties die betrokken zijn bij de (uitvoering van de) Wabb. Daartoe behoren uiteraard ook het Verbond van Verzekeraars en de tussenpersonenorganisaties NVA en NBvA. In hun reacties hebben zij aangegeven geen voorstander te zijn van afschaffing van de beloningsregels. Deze opvatting hadden zij ook al te kennen gegeven in het kader van het MDW-project Wabb en was dus al meegewogen bij het kabinetsbesluit. In zoverre leidde hun mening voor ondergetekenden niet tot een andere beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de evaluatie zijn er geen elementen gevonden die voor de behandeling van het wetsvoorstel Wabb I een aanvullende rol zouden spelen.

26

De regering stelt dat er sprake is van een gebrek aan concurrentie en dat de consument daar last van heeft. Zou de regering willen aangeven of en door welk onderzoek is aangetoond dat de consument hier inderdaad last van heeft? Kan de regering de resultaten van het onderzoek indien gehouden nader toelichten en aan de Kamer overleggen?

Gebrekkige concurrentie leidt tot een suboptimale prijs-kwaliteitsverhouding en dus tot nadeel van de consument. Veel onderzoek, ook verricht in OESO-verband, wijst dit uit. Ook blijken consumenten zich hiervan bewust te zijn. Ter illustratie volgen resultaten van enkele Nederlandse onderzoeken.

Uit onderzoek van Bureau Bartels (uw Kamer toegezonden bij brief van 10-9-1997) blijkt, ondanks de ruwheid van de methode, onder andere dat consumenten én bedrijfsleven in het algemeen veel belang hechten aan concurrentie en aan terugdringen van bureaucratie. Bij ondernemers past wel de kanttekening dat waar het hun eigen sector betreft, er terughoudendheid is aangaande introductie van meer concurrentie. Tot de terreinen waar marktwerking mogelijk een handje kan helpen om problemen op te lossen behoren in de perceptie van burgers en bedrijven onder andere vrije beroepen op financieel en juridisch gebied.

Onderzoek van het CBS (verwerkt in de memorie van toelichting op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken voor het jaar 1998; 26 200 XIII, nr. 3) toont eveneens aan dat consumenten concurrentie wensen: 81% van de onderzochte huishoudens noemt concurrentie belangrijk of zeer belangrijk. Ook concurrentie tussen beoefenaren van vrije beroepen in de financiële/juridische sector vindt men belangrijk. Tenslotte zij eraan herinnerd dat de Consumentenbond er herhaaldelijk blij van geeft van mening te zijn «dat door herregulering van de assurantiebemiddelingsmarkt voordeel voor de consument te behalen valt. Met name de verandering van de beloningsstructuur is daarbij dringend gewenst» (MDW-rapport Wet Assurantiebemiddelingsbedrijf, bijlage, blz. 7).

27

Hoe verklaart de regering haar standpuntwijziging, hierin bestaand dat de artikelen 13, 15, 16 en 17 van de Wabb bij de laatste wijziging daarvan en bij het onderzoek in het kader van het MDW-traject nog samenhangen, terwijl de regering nu meent dat de artikelen 16 en 13, 15 los van elkaar dienen te worden gezien? Zijn er andere overwegingen geweest dan de tot dusver niet verklaarde (maar wel getoonde) haast van de regering?

Ondergetekenden zijn nog steeds van mening dat de beloningsartikelen samenhang vertonen. Zij hebben immers alle betrekking op verschillende aspecten van de beloning van tussenpersonen. Dit houdt echter niet in dat de afschaffing van artikel 16 enerzijds en van de artikelen 13 en 15 anderzijds niet los van elkaar in twee afzonderlijke wetsvoorstellen zou kunnen plaatsvinden. De achtergronden hiervan zijn reeds uitgebreid toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag. Overigens wordt verwezen naar het begin van deze nota onder Algemeen.

28

De regering geeft aan niet te kunnen voorspellen wat in de praktijk de gevolgen van afschaffing van artikel 16 zullen zijn, terwijl zowel binnen de bedrijfstak als in het EIM-rapport, door de Verzekeringskamer en in het verslag toch zeer concrete voorspellingen daarover zijn gedaan, respectievelijk reële mogelijkheden zijn geschetst. De leden van de VVD-fractie verwachten dan een sterker gemotiveerde afwijzing van de door de diverse fracties geschetste nadelige gevolgen. Aangezien die gemotiveerde afwijzing niet is gegeven, concluderen de leden van de VVD-fractie dat nadelige gevolgen er ook niet zijn.

Ondergetekenden vertrouwen erop dat zij er in de voorliggende nota in zullen slagen de leden van de VVD-fractie ervan te overtuigen dat de voordelen van afschaffing van artikel 16 de nadelen zullen overtreffen. Zo wordt bijvoorbeeld in bovenstaande beantwoording van de vragen 8 en 24 een aantal aspecten concreet besproken.

29

Mag uit het antwoord van de regering worden opgevat dat zij zich niet bekommert over de gevolgen van de afschaffing van de beloningsregel omdat de praktijk dat zal moeten uitwijzen? Betekent dit dat er met de afschaffing van artikel 16 wordt proefgedraaid voor de voorgenomen afschaffing van de artikelen 13 en 15? De leden van de VVD-fractie leiden dit af uit de zin op blz. 15 van de nota naar aanleiding van het verslag: «Mochten zich er ontwikkelingen voordoen die op dit moment nog niet worden overzien dan bestaat de mogelijkheid dat de daardoor verkregen additionele inzichten niet alleen gevolgen hebben voor de afschaffing van artikel 16, maar ook voor de afschaffing van de artikelen 13 en 15».

De regering wil met de fasering van het vervallen van de beloningsregels een logische volgorde geven aan de door haar beoogde gevolgen van het afschaffen van de beloningsregels. De mogelijkheid om over de beloning te onderhandelen wordt in de loop van de komende jaren geïntensiveerd. De latere afschaffing van de artikelen 13 en 15 is voorgesteld om de branche de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op de wijzigingen in de beloningsstructuur, die vermoedelijk een grote invloed zullen hebben op de markt. Dit is ook in de eerdergenoemde brief van 4 september 1996 aan de Kamer meegedeeld.

De suggestie dat het kabinet zich niet zou bekommeren om de gevolgen van de afschaffing van het begunstigingsverbod wordt met kracht van de hand gewezen. In de beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag van de door deze leden bedoelde vraag is juist aangegeven dat onvoorziene ontwikkelingen ten gevolge van de afschaffing niet alleen gevolgen kunnen hebben voor de afschaffing van artikel 16, maar ook voor de afschaffing van de artikelen 13 en 15. Ondergetekenden hebben hiermee willen aangeven de ontwikkelingen op de markt te zullen volgen en op eventuele onvoorziene gevolgen op passende wijze te zullen reageren.

Zoals aan het begin van deze nota, onder Algemeen reeds gemeld, zal er in 2001 een evaluatie plaatsvinden. Deze zal niet zijn beperkt tot de effecten van het vervallen van artikel 16, maar zal zich in bredere zin

richten op de marktwerking en de concurrentie in de assurantie-bemiddelingsbranche.

30

De bedoeling van vraag 21 van de leden van de VVD-fractie in het verslag is niet begrepen. Daarom stellen zij deze vraag opnieuw. Nu uit onderzoek blijkt dat deze (dat wil zeggen de door de regering bepleite vorm van) toename van concurrentie tussen tussenpersonen (dus de afschaffing van artikel 16) nadelige effecten voor de consument zal hebben, terwijl eveneens uit onderzoek blijkt dat de concurrentiegraad op de Nederlandse verzekeringsmarkt al zo groot is, vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom de regering nog meer concurrentie noodzakelijk acht.

Ondergetekenden kennen geen onderzoek waaruit blijkt dat afschaffing van artikel 16 per saldo nadelige effecten voor de consument zal hebben. Ook het EIM-onderzoek, indien dit door deze leden is bedoeld, laat zien dat het wetsvoorstel niet alleen negatieve gevolgen heeft. Het onderzoek schetst twee scenario's. Vooral de nadelen van één daarvan, het ontstaan van een prijsmarkt, worden belicht. Het tweede scenario, het ontstaan van een adviesmarkt, blijft onderbelicht, terwijl juist deze markt voordelen kent voor de consument. Ondergetekenden wijzen zij erop dat prijsconcurrentie tussen verzekeraars wel bestaat, maar tussen assurantie-tussenpersonen zo goed als afwezig is. Het afschaffen van het begunstigingsverbod beoogt nu juist de concurrentie onder tussenpersonen te intensiveren. Onder meer in de beantwoording van vraag 26 is aangegeven waarom daar meer concurrentie gewenst is. In september 1998 is in opdracht van de NVA een onderzoek gehouden naar de toekomst van het intermediair. Dit onderzoek, «Bouwstenen voor het intermediair in de 21e eeuw; Succes Verzekerd», verricht door ICB management consultants, schetst een rooskleurige toekomst voor het intermediair, mits dit inspeelt op de veranderingen in de markt. De afschaffing van de beloningsregels in de Wabb wordt gepresenteerd als kans voor het intermediair om de prijs als marketinginstrument in te zetten en andere beloningsvormen te hanteren. Hij zal daarbij wel zijn toegevoegde waarde duidelijk moeten maken aan afnemers.

31

Hoe kan de regering zich gesteund voelen door het EIM-rapport, nu dat rapport zich zo krachtig (en beargumenteerd) tegen de plannen keert en sterk pleit voor handhaving van artikel 16 en de artikelen 13 en 15? De regering geeft aan dat haar geen onderzoek bekend is waaruit zou blijken dat toename van concurrentie tussen tussenpersonen ernstige gevolgen voor de consument heeft. Dit neemt echter niet weg dat deze ernstige gevolgen er wel kunnen zijn, met name voor bepaalde groepen van consumenten, namelijk de niet deskundige en onmondige consument. Is de regering bereid om nu aan de hand van een recent gehouden onderzoek van de Consumentenbond is komen vast te staan dat de consument niet mondig is alsnog een onderzoek in te stellen naar de gevolgen voor de consument van de toename van de concurrentie onder tussenpersonen?

Verschillende bevindingen in het EIM-onderzoek hebben bijgedragen tot de oordeelsvorming van ondergetekenden. Instructief is bij voorbeeld de vergelijking met de reisbranche: ook daar koopt men een dienst bij een tussenpersoon, maar daar gelden geen wettelijke beloningsregels. Ook de veronderstelde uiteenlopende ontwikkelingen in de twee scenario's die het EIM schetst, nl. adviesmarkt en prijsmarkt, zijn instructief.

Niet-deskundige en onmondige consumenten – en vanzelfsprekend alle andere klanten – behouden in de voorstellen tot afschaffing van de

beloningsregels alle vrijheid zich door tussenpersonen te laten begeleiden zoals dat thans het geval is. De voorstellen beogen slechts die klanten die daaraan geen behoefte hebben andere mogelijkheden te bieden. Het geven van advies wordt niet verboden, evenmin als het in rekening brengen van een vergoeding voor dat advies; apart, of als onderdeel van de premie voor de polis. Het wetsvoorstel beoogt slechts meer keuzevrijheid te introduceren.

Het onderzoek van de Consumentenbond heeft noch de Consumentenbond noch ondergetekenden aanleiding gegeven terug te komen op hun oordeel dat afschaffing van de verplichtende beloningsregels wenselijk is. Voor de argumentatie hiervoor moge worden verwezen naar bijgaande brief aan het Verbond van Verzekeraars. Ook geeft dit onderzoek geen aanleiding tot het houden van nader onderzoek naar de gevolgen voor de consument van toename van concurrentie onder tussenpersonen. De reeds genoemde (scenario-)onderzoeken van CPB, EIM en NEI geven voldoende houvast om thans tot wetswijziging over te gaan. Meer zekerheid over toekomstige gevolgen is van nader onderzoek niet te verwachten.

Wel zal, zoals hiervoor reeds gemeld, in 2001 een evaluatie plaatsvinden van de ontwikkelingen in de marktwerking en de concurrentie in de assurantiebemiddelingsbranche, waaronder begrepen de effecten van het vervallen van artikel 16.

32

Ook de leden van de D66-fractie vragen of het recente onderzoek van de Consumentenbond naar de transparantie van financiële producten en de positie van de consument op de markt van deze producten gevolgen heeft voor de argumenten rondom onderhavig wetsvoorstel. In verband hiermee vragen zij tevens een reactie op de brief van 4 maart 1998 van het Verbond van Verzekeraars aan de regering.

Allereerst wordt verwezen naar de beantwoording van de voorgaande vraag.

Op de brief van 4 maart 1998 van het Verbond van Verzekeraars is door ondergetekenden bij brief van 14 april 1998 gereageerd. Een kopie van deze brief is als bijlage bij deze nota gevoegd.

Het onderzoek van de Consumentenbond naar de positie van consumenten bij sparen, beleggen en levensverzekeringen vormt aanleiding om de voorstellen tot deregulering van de Wabb voort te zetten. Daarmee wordt immers voorzien in de behoefte van de consument aan transparantie ten aanzien van de diensten van de tussenpersoon. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat de beperkte invloed van de consument op de prijs-/prestatieverhouding van de assurantietussenpersoon leidt tot een geringere betrokkenheid. Deze gevolgen tonen de nadelige effecten aan van overregulering.

In de huidige situatie wordt de consument niet gestimuleerd om op actieve wijze te zoeken naar producten die het best op zijn persoonlijke situatie zijn toegesneden. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het de assurantietussenpersonen toegestaan een extra marketinginstrument te gebruiken, namelijk het geven van cadeaus of retourprovisie. Zij worden hierdoor meer dan voorheen in staat gesteld de consument te prikkelen om op zoek te gaan naar een beter en/of goedkoper product. Teneinde die consument vervolgens beter te kunnen informeren zijn de hiervoor genoemde maatregelen van overheid en bedrijfsleven van belang. Het onderzoek van de Consumentenbond geeft dan ook veeleer aanleiding om de inspanning op het terrein van de transparantie van de producten van zowel verzekeraars als van het intermediair te intensiveren. Transparantie realiseren via beloningsregels is een inferieure methode.

Een actieve tussenpersoon die gebruik maakt van de middelen die hem ten dienste staan om de consument te interesseren en te informeren, draagt bij aan een verbetering van het inzicht van de consument in en zijn betrokkenheid bij de verzekeringsproducten.

2. Inhoud en doelstelling van artikel 16

33

De leden van de VVD-fractie stellen dat het antwoord van de regering in blok 25 (blz. 16 van de nota naar aanleiding van het verslag) toch nooit de bedoeling kan zijn. De bescherming van de consument staat bij dit wetsvoorstel voorop en uiteindelijk komt het erop neer dat de consument bij acties rondom cadeaus uiteindelijk alle kosten betaalt. Is dat niet tegenstrijdig? Is een dergelijke prijsverhoging niet contrair aan het belang van de consument?

Verwezen wordt naar de beantwoording van vraag 24.

34

Hoe en door wie zal controle op de prijs- en cadeau-acties wèl plaatsvinden? Worden er grenzen gesteld aan dergelijke acties? Zo ja, wie bewaakt die?

Na afschaffing van het begunstigingsverbod bestaat er, voor wat betreft artikel 16, geen reden meer voor controle op prijs- en cadeau-acties. In artikel II van het onderhavige wetsvoorstel wordt dan ook bepaald dat de strafbaarstelling van overtreding van artikel 16 in artikel 1 van de Wet op de economische delicten wordt geschrapt. Uiteraard blijft voor de consument wel de bescherming bestaan die hij ook nu heeft op grond van onder meer het burgerlijk recht.

35

Hoe moet door een nieuwe tussenpersoon worden omgegaan met een intermediairswijziging, indien de oude tussenpersoon een deel van de provisie heeft weggegeven? Vormt het wegvallen van artikel 16 niet een belemmering voor intermediairswijziging en wordt daarmee de consument de facto niet beperkt in zijn adviseurskeuze? Hoe kan de regering met het oog op voorgaande vraag stellen dat het afschaffen van artikel 16 geen invloed heeft op artikel 17?

Bij een intermediairswijziging is de nieuwe tussenpersoon in beginsel niet gebonden aan de afspraken die de oude tussenpersoon heeft gemaakt met diens cliënten. Het is aan de nieuwe tussenpersoon om op zijn beurt met de «overgenomen» verzekerde al dan niet afspraken te maken over onder meer het verlenen van retourprovisie.

Het wegvallen van artikel 16, waardoor het mogelijk wordt dat een tussenpersoon retourprovisie of cadeaus aan zijn cliënt verstrekt, vormt geen belemmering voor intermediairswijziging. De keuze van de consument voor een tussenpersoon wordt immers niet beperkt door het afschaffen van artikel 16. Deze keuze wordt bepaald door diverse factoren, waarvan de prijs er een is. Andere factoren zijn bijvoorbeeld kwaliteit van de dienstverlening en vestigingsplaats. Indien de tussenpersoon een deel van zijn provisie aan zijn cliënt afstaat, maar de cliënt uiteindelijk niet tevreden is over de verstrekte dienstverlening dan kan dit voor laatstgenoemde aanleiding vormen een keuze te maken die erop neer kan komen dat hij geen gebruik meer wenst te maken van de diensten van die tussenpersoon. Hierdoor ontstaat geen belemmering in de keuze van de consument. Dit betekent tevens dat het afschaffen van artikel 16 geen invloed heeft op artikel 17.

Heeft de regering stilgestaan bij de effecten van afschaffing van artikel 16 op de uitvoering van andere bepalingen uit de Wabb? Realiseert de regering zich bijvoorbeeld welke grote problemen zullen rijzen wanneer een verzekeraar op grond van artikel 14, vierde lid, de premie-incasso overneemt tegen afkoop van de provisie-aanspraken? Kan de regering zich een beeld vormen van de problemen waarmee de verzekeraar geconfronteerd wordt bij het in eigen beheer verder administreren van dergelijke overgenomen premie-incasso's, wanneer de voormalige tussenpersoon met de verzekerden regelingen getroffen heeft over retourprovisie, terwijl de verzekeraar niet anders kan dan de «bruto premie» incasseren? Wat zijn bij afkoop de rechten van de verzekeringnemer met betrekking tot de tussen de verzekeringstussenpersoon en de verzekerde afgesproken retourprovisie? Ziet de regering in dat deze problemen kunnen leiden tot een systeem waarbij verzekeraars netto-premies zullen gaan aanbieden en berekenen, waardoor de effecten van afschaffing van artikel 13 zich zullen realiseren zonder dat die afschaffing ook maar ter sprake is geweest? En is het de regering ook duidelijk dat met het loslaten van de band tussen premie en provisie de tussenpersoon die niet zelf premies incasseert, wel eigen provisie zal moeten incasseren. Met andere woorden: ziet de regering aan de hand van voorgaande voorbeelden in dat artikel 16 niet los gezien kan worden van de rest van de Wabb?

In het begin van de nota, onder Algemeen, is aangegeven dat ondergetekenden instemmen met gezamenlijke behandeling van beide wetsvoorstellen.

In het ongeveer tegelijk met deze nota aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel Wabb II wordt in artikel I, onder E, voorgesteld artikel 14, vierde lid, van de Wabb tegelijk met de artikelen 13 en 15 te laten vervallen.

Wanneer een verzekeraar het premie-incasso overneemt van een tussenpersoon, is de vraag of er problemen kunnen ontstaan bij de administratie van dat incasso afhankelijk van de wijze waarop de retourprovisie is verleend. In het geval van een eenmalige retourprovisie in de vorm van een cadeau worden geen problemen voorzien (tenzij het cadeau nog niet zou zijn verstrekt). Indien er sprake is van een eenmalige korting wordt een verzekeraar bij de administratie van het premie-incasso alleen met problemen geconfronteerd, indien de overname van het incasso plaatsvindt voordat de eerste premie (minus korting) is geïncasseerd. In dat geval is het denkbaar dat een tussenpersoon de korting direct aan een verzekeringnemer uitkeert. De verzekeraar kan dan volstaan met het incasseren van de bruto-premie.

Wanneer er sprake is van doorlopende retourprovisie in de vorm van korting op de premie is het afhankelijk van de wijze waarop de verzekeraar omgaat met de overname.

Retourprovisie komt ten laste van een tussenpersoon. Wanneer een verzekeraar de provisieaanspraak van een tussenpersoon afkoopt door betaling van een afkoopsom kan die tussenpersoon ervoor kiezen met een deel van deze afkoopsom op zijn beurt de doorlopende retourprovisie aan een verzekeringnemer af te kopen. Hij kan echter ook gedurende de looptijd van het contract een periodieke uitkering doen aan zijn klant. Deze betaalt in beide gevallen de «bruto premie» aan een verzekeraar en krijgt de korting direct van zijn tussenpersoon.

Wanneer een verzekeraar die het premie-incasso overneemt een korting toepast op de provisie die een tussenpersoon ontvangt, lijken zich geen problemen voor te doen. De tussenpersoon ontvangt weliswaar minder provisie van de verzekeraar, maar daar staat tegenover dat hij niet meer is belast met het incasso. De retourprovisie blijft in die situatie ongewijzigd.

Afkoop van provisieaanspraken brengt geen extra problemen mee. Indien er sprake is van een eenmalig verstrekt cadeau of een eenmalig toegekende retourprovisie, dan hoeft deze niet in aanmerking te worden genomen bij de berekening van de afkoopwaarde. Bij doorlopende retourprovisie wordt deze automatisch beëindigd op het moment dat de premiebetaling stopt. Retourprovisie, in welke vorm dan ook, heeft geen invloed op de hoogte van de betaalde netto-premie: zij wordt immers verstrekt door een tussenpersoon en komt dan ook voor diens rekening. Ook wanneer een direct writer begunstiging verleent, zal deze niet ten laste moeten komen van de netto-premie, maar ten laste van het gedeelte van de premie dat de niet-actuariële kosten dekt.

Er bestaat geen noodzaak voor de tussenpersoon om bij overname door de verzekeraar van het premie-incasso, zelf het incasso van de provisie over te nemen.

Het vervallen van artikel 14, vierde lid, brengt niet mee dat de daarin voorziene oplossingen verboden worden. Met het vervallen wordt alleen tot uitdrukking gebracht dat er ook op andere wijzen kan worden omgegaan met de financiële consequenties van overname van premie-incasso.

Tijdens de overgangperiode tussen de afschaffing van artikel 16 en de afschaffing van de overige beloningsregels, waaronder artikel 14, vierde lid, blijft dit laatste artikel van kracht. Hierboven is aangegeven op welke wijze dan met retourprovisie moet worden omgegaan bij overname van premie-incasso. Na het vervallen van de overige beloningsregels kan ook voor een andere oplossing worden gekozen, bijvoorbeeld incasso van de netto premie door een verzekeraar en het direct door een tussenpersoon in rekening brengen van zijn beloning.

37

Onder de huidige wet is een teruggaaf van teveel betaalde assurantiebelasting mogelijk aan degene van wie de belasting is geheven. In het algemeen zal dit de verzekeraar zijn. Indien er recht op teruggaaf van assurantiebelasting bestaat als gevolg van een door een tussenpersoon aan de klant gegeven retourprovisie, zou de tussenpersoon de verzekeraar moeten verzoeken een teruggaaf van de geheven assurantiebelasting te vragen. Daarbij moet de tussenpersoon uiteraard opgeven hoe groot de retourprovisie is geweest. Is de regering zich ervan bewust dat een verzekeringstussenpersoon niet gaarne aan de verzekeraar opgave doet van de door hem gegeven retourprovisie? Is de regering bereid een maatregel te treffen die ertoe strekt dat de wegens gegeven retourprovisie teveel betaalde assurantiebelasting rechtstreeks aan de tussenpersoon op diens verzoek kan worden teruggave? Beseft de regering dat door de gerechtvaardigde wens tot teruggave van teveel betaalde assurantiebelasting een zware extra administratieve belasting ontstaat voor verzekeraars en assurantietussenpersonen? Is dit meegewogen in de besluitvorming over dit wetsvoorstel, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

De assurantiebelasting heeft als uitgangspunt dat de in een tijdvak verschuldigde belasting op aangifte wordt voldaan. De verschuldigde belasting bestaat uit de assurantiebelasting over de premies en daarmee wordt op de voet van artikel 29 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer verrekend de assurantiebelasting over de premie die niet is en niet zal worden ontvangen, dan wel wordt terugbetaald. Is in een tijdvak de te verrekenen belasting groter dan de verschuldigde belasting, dan wordt het verschil op verzoek teruggegeven. Indien de verzekeraar de belastingplichtige is, is alleen hij degene die bevoegd is om te verrekenen of een verzoek om teruggave in te dienen. Dit uitgangspunt geldt ook voor de andere belastingen die op aangifte worden voldaan of afgedragen en

er is onvoldoende reden om daar voor de assurantiebelaasting van af te wijken. Voor de tussenpersoon die zijn honorering ontvangt van de verzekeraar en geheel los daarvan aan de verzekeringnemer een gedeelte van zijn provisie terugbetaalt bestaat via de verzekeraar de weg van genoemd artikel 29. Dat het volgen van die weg administratieve handelingen vergt en dat het wellicht om commerciële redenen bezwaarlijk is om bepaalde gegevens aan de verzekeraar te verstrekken is onderkend, maar onvermijdelijk geacht. Daarnaast valt te bedenken dat ook in de door genoemde leden voorgestane oplossingsrichting sprake zal zijn van extra administratieve lasten voor de tussenpersoon. Overigens merken ondergetekenden op dat het in het voornemen ligt om in het kader van het in de memorie van toelichting aangekondigde laten vervallen van de artikelen 13 en 15 de tussenpersonen die hun honorering zullen gaan ontvangen van een ander dan de verzekeraar voor die honorering zelfstandig belastingplichtig te maken. Alsdan ontstaat ook voor deze tussenpersonen in voorkomende gevallen de mogelijkheid tot verrekening van retourprovisie; het hiervóór geschetste verrekeningsprobleem wordt aldus beperkter in omvang.

38

Is het de regering bekend dat in de achterliggende jaren bij de interpretatie van artikel 16 er door de SER en de ECD wel degelijk van is uitgegaan dat het aanbrengen van relaties tegen betaling van een percentage van de provisie als bemiddelen moest worden gekwalificeerd? Valt de aanbrenner van verzekeringnemers bij een tussenpersoon niet onder de definitief van «subagent» en daarmee onder het begrip «bemiddelen»? De leden van de VVD-fractie verwijzen in dit verband naar de uitspraken van de minister van Financiën tijdens de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel 20 925 in 1991. In de nota naar aanleiding van het eindverslag van dat wetsvoorstel op blz. 16 en 17 is te lezen: «Van bemiddelen is sprake bij handelingen die erop gericht zijn een contact tot stand te brengen tussen twee partijen. Indien er een contact tot stand komt, moet dit gebeuren via de bemiddelaar.»..... «Uiteraard geldt ook hier dat het in het geval van een sub-agent gaat om het contact tussen tussenpersoon en verzekerde.»

De ECD heeft aangegeven dat het door een derde aanbrengen van potentiële klanten bij een tussenpersoon niet moet worden beschouwd als bemiddeling, indien er geen direct verband bestaat tussen het aanbrengen van de klant, het sluiten van een verzekering en de beloning aan de derde.

Gezien het steeds bredere productenaanbod van assurantie-tussenpersonen, dat ook hypotheek, effectenbemiddeling en andere financiële diensten kan omvatten, hoeft het niet zo te zijn dat een potentiële klant daadwerkelijk een verzekering afsluit. Van bemiddeling is pas sprake indien er contact wordt gelegd met de verzekeraar voor het sluiten van een verzekering, zo is in de door deze leden geciteerde nota te lezen. Pas wanneer dit het geval is en de derde een beloning krijgt die gerelateerd is aan het afsluiten van de verzekering, is er sprake van bemiddeling door een derde. Zou de derde echter een vergoeding krijgen per aangebrachte potentiële klant, dan is er geen sprake van bemiddeling in de zin van de Wabb.

Het ter beschikking stellen van foldermateriaal door een derde aan een potentiële klant van een tussenpersoon of van een verzekeraar is evenmin als bemiddelen aan te merken, omdat de klant in dat geval de vrije keuze wordt gelaten al dan niet een verzekering af te sluiten.

39

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs indien de regering de in het EIM-rapport aangegeven nadelen en gevaren inhoudelijk van

commentaar wil voorzien. Het ontbreken van voordelen maakt immers niet dat de genoemde nadelen irreëel zijn. De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de geschetste nadelen breed in de bedrijfstak worden gesignaleerd en dat ook de Verzekeringskamer grote nadelen ziet. Tevens willen de leden van de VVD-fractie aan de regering vragen om meer duidelijkheid te verschaffen waarom zij de uitkomsten van het NEI onderzoek beter onderschrijft dan de uitkomsten van het EIM onderzoek. Overigens zijn de conclusies uit het NEI een stuk genuanceerder dan de regering doet voorkomen. Het NEI concludeert immers het volgende dat het uiteindelijk gaat om de vraag hoeveel marktwerking, en mogelijk marktcorrectie, acceptabel is. Als rust op de markt essentieel wordt gevonden en consumentenbescherming tegen iedere prijs voorop staat, dan is het introduceren van meer marktwerking al snel nadelig, aldus het NEI. Is de regering niet geschrokken van één van de negatieve effecten te weten de mogelijkheid dat marginale kantoren eerder in faillissement kunnen raken?

In het afsluitende hoofdstuk «Effecten van deregulering Wabb» somt het EIM de volgende bezwaren tegen afschaffing van artikel 16 op. Op elk aspect wordt een korte reactie gegeven.

- Noodzaak tot intensiever toezicht.
Het EIM constateert overigens zelf dat intensiever toezicht een ontwikkeling is die nu al is ingezet (mede naar aanleiding van de problemen bij Vie d'Or). De mogelijkheid kortingen of cadeaus te verstrekken behoort niet, zoals gesteld, tot nog intensiever toezicht te leiden, bijvoorbeeld op productniveau bij verzekeraars. Dit laatste zou overigens ook niet passen binnen het normatieve toezicht op verzekeraars, dat na de derde generatie verzekeringsrichtlijnen binnen de gehele EU geldt.
- Meer administratieve lasten.
Het EIM noemt strengere eisen aan de deskundigheid van tussenpersonen, bijvoorbeeld door permanente/periodieke educatie zoals in de makelaardij en advocatuur. Het wetsvoorstel stelt deze strengere eisen niet. Gedoeld wordt wellicht op zelfregulering door brancheorganisaties. In zijn algemeenheid is grotere deskundigheid toe te juichen.
- Lagere marges en hogere kosten bij tussenpersonen.
Inderdaad zullen bij tussenpersonen die korting of cadeaus willen geven bepaalde kosten kunnen toenemen. Daar staan echter lagere kosten tegenover voor andere marketing inspanningen. Door efficiëntieverhoging en omzetvergroting zullen hun opbrengsten bovendien ook kunnen toenemen. Zoals in elke andere sector van de economie is hier de kwaliteit van het ondernemerschap beslissend.
- Afnemende transparantie.
Inderdaad is het vanuit een oogpunt van markttransparantie nu een voordeel dat een product van een verzekeraar bij ieder verkooppunt evenveel kost. Deze wettelijke vorm van verticale prijsbinding kent grote nadelen in termen van statische en dynamische efficiency. Niet voor niets is verticale prijsbinding op grond van de Mededingingswet verboden. Het EIM verzuimt erop te wijzen dat door de wetwijziging een andere transparantie zal worden bevorderd, namelijk doordat duidelijk wordt wat de verschillende diensten van de tussenpersoon de klant kosten, zodat de klant een rationele keuze kan maken. Met de Consumentenbond menen ondergetekenden dat deze vorm van transparantie te prefereren is boven uniforme eindprijzen.
- Verkeerde keuzen door het weggeven van te dure cadeaus.
Inderdaad zullen er consumenten zijn die zich bij hun keuze mede laten leiden door cadeaus. Ondergetekenden zien geen reden om uitsluitend op het terrein van verzekeringen de consument hiertegen te «beschermen». Voorzover tussenpersonen hun klanten hiertegen willen

beschermen staat het hen vrij verzekeringen zonder cadeaus aan te bieden. Zie verder de beantwoording van de vragen 8 en 24.

- Verkeerde keuzen door «uitgeklede polissen». Het EIM signaleert dat als bij voorbeeld schadeafhandeling apart in rekening wordt gebracht forse afhandelingsdeclaraties kunnen worden gestuurd. Ondergetekenden wijzen erop dat het juist een voordeel van het nieuwe systeem is dat de klant vooraf kan weten hoeveel afhandeling door de tussenpersoon zal kosten, zodat hij een beredeneerde keus kan maken. En ook hier geldt: indien tussenpersonen hun klanten tegen «uitgeklede polissen» willen beschermen staat het hen vrij, complete pakketten aan te bieden.
- Minder aanbieders en minder onafhankelijke aanbieders. Het EIM vreest dat door druk op de marges tussenpersonen zullen verdwijnen. Zoals zojuist gesteld wordt betwijfeld of afschaffing van het begunstigingsverbod zal leiden tot lagere marges. Wel kan een aantal marginaal opererende tussenpersonen besluiten hun activiteiten te staken, omdat zij de intensievere concurrentie niet aankunnen. Hierbij zij opgemerkt dat de bedrijfsresultaten van het georganiseerde intermediair in de afgelopen jaren aanzienlijk zijn gegroeid. De gemiddelde groei van het economisch resultaat van de NVA leden bijvoorbeeld over de jaren 1994 tot 1997 bedraagt meer dan 15 % per jaar. Bij de NBvA was de gemiddelde groei van het bedrijfsresultaat in de laatste drie jaar eveneens hoger dan 15 % per jaar. Het EIM verwacht dat de grote verzekeraars tussenpersonen zullen overnemen en/of sterk binden met vergoedingen voor behaalde omzet of portefeuilleresultaten. Hoewel bij deze neiging van verzekeraars geen direct verband wordt gezien met afschaffing van het begunstigingsverbod wordt over het belangrijke onderwerp onafhankelijkheid het volgende opgemerkt.
In de studie «Drievoud verzekerd» van 1994 (dus vóór de dereguleringsvoorstellen) merkt het CPB op dat de tussenpersonen moeilijke tijden te wachten staan (het CPB staat hierin overigens niet alleen: zie de beantwoording van vraag 8). Als belangrijkste troeven van het intermediair ziet het CPB deskundigheid en onafhankelijkheid: «De onafhankelijkheid kan worden vergroot door het doorknippen van de financiële band met de verzekeraar en louter te werken ten behoeve van de klant en voor rekening van de klant» (blz. 14).
Uit een onderzoek van Heliview blijkt dat ruim 30% van de Nederlandse ondernemers van mening is dat tussenpersonen niet onafhankelijk werken (Account, april 1998, blz.8). Inderdaad bestaan tal van bindingen tussen verzekeraar en tussenpersoon: niet alleen bindingen op het terrein van beloning maar ook in kapitaalverschaffing, eigendomsverhoudingen, het verschaffen van faciliteiten door de verzekeraar enz. Dergelijke bindingen kunnen een afhankelijke relatie in beginsel mogelijk maken, waardoor tevens voor de klant de relatie tussen verzekeraar en tussenpersoon niet helder is.
De status van ongebonden intermediair, waaraan de branche terecht sterk hecht, behoeft dus nuancering. Ook het EIM voorziet dat de gevestigde onafhankelijke tussenpersoon, die zich op de adviesmarkt (zie hieronder) moet onderscheiden van nieuwe en concurrerende verkoopkanalen, zich zal realiseren dat de beloning niet zozeer zal moeten komen van de verzekeraars als wel van de klanten, met afnemende gebondenheid aan de verzekeraars als gevolg;
- Afnemende solidariteit en afnemende toegang. Klanten die niet goed kunnen onderhandelen zullen, zo vreest het EIM, een hoger bedrag in rekening gebracht krijgen. Het wordt onderkend dat dit zich kan voordoen maar niet wordt ingezien waarom alleen bij verzekeringen klanten hiertegen moeten worden beschermd. Ook vreest het EIM dat voor klanten met een hoog risico of slecht schade-profiel een extra drempel wordt opgeworpen indien in de relatie

tussenpersoon – verzekeraar portefeuilleprestaties beloond gaan worden. Dit heeft echter geen relatie met de afschaffing van het begunstigingsverbod.

- Verscherpte prijsconcurrentie niet goed voor iedereen. Het EIM stelt dat de minder draagkrachtige consument niet zo snel gebruik zal maken van apart te betalen adviezen. Ondergetekenden wijzen er op dat een verzekering met advies in de toekomst niet duurder hoeft te zijn dan nu. De minder draagkrachtige consument komt door afschaffing van het begunstigingsverbod dus niet in een nadeliger positie dan thans. Het enige dat verandert is dat hij straks kan kiezen of hij wil betalen voor advies. Ook stelt het EIM dat de minder draagkrachtige en/of minder mondige/deskundige klant minder inkoopmacht heeft en daardoor minder gunstige polisvoorwaarden kan afdwingen. Klanten zullen straks eerder meer aanbiedingen vergelijken dan dat zij onderhandelingen zullen aangaan, net zoals bij voorbeeld het geval is bij hypotheek. Wederom zal dus veel afhangen van het ondernemerschap van de tussenpersoon. En ook hier geldt: de tussenpersoon die het onverantwoord vindt zijn klanten kale verzekeringen te verkopen of met hen te onderhandelen, kan als vanouds complete pakketten voor vaste prijzen blijven aanbieden.

Het EIM-onderzoek heeft nuttige inzichten opgeleverd, evenals de onderzoeken van CPB en NEI. Tussen genoemde onderzoeken bestaan natuurlijk verschillen. Op verzoek van de leden van de VVD-fractie willen ondergetekenden aangeven waarom zij aan de resultaten van het EIM-onderzoek minder belang toekennen dan aan die van het NEI-onderzoek. In de eerste plaats is het scenario-onderzoek van het EIM vooral gebaseerd op gesprekken met dertien deskundigen, waarvan het merendeel representanten van brancheorganisaties die bij voorbaat al tegen afschaffing van het begunstigingsverbod waren (opdrachtgever was het Verbond van Verzekeraars).

Het onderzoek levert twee scenario's op: een prijsmarkt en een adviesmarkt. Zo'n differentiatie is precies wat met het wetsvoorstel wordt beoogd: er komt concurrentie en de klant kan kiezen wat het best bij zijn behoeften past. Het EIM noemt dat echter niet als voordeel maar belicht eenzijdig bezwaren (zojuist besproken) tegen één van beide scenario's: de prijsmarkt. Voordelen van de afschaffing van artikel 16 komen niet aan de orde. Sterker, het EIM stelt, zoals hierboven weergegeven, in het slothoofdstuk dat deregulering van de Wabb ertoe zal leiden dat de tussenpersoon afhankelijker van de verzekeraar zal worden, terwijl het EIM eerder in het rapport (op blz. 24) heeft gesteld dat de tussenpersoon op de adviesmarkt minder afhankelijk zal worden. Het EIM wijst er niet op dat deze grotere onafhankelijkheid (door het CPB gezien als strategische noodzaak) moet worden gewaardeerd als een positief gevolg van de afschaffing van artikel 16. Ook op dit punt blijft derhalve een belangrijk voordeel van afschaffing van het begunstigingsverbod onderbelicht. Ook zij er nog op gewezen dat het EIM-rapport (overigens net als het NEI-rapport) uitsluitend consumenten betreft. De zakelijke klanten, bij uitstek gebaat bij afschaffing van de beloningsregels, komen niet aan de orde.

Het NEI-onderzoek (in opdracht van de Consumentenbond) kent de meeste van bovengenoemde bezwaren niet of minder. Het laat het trekken van conclusies over aan de lezer. In de nota naar aanleiding van het verslag (vraag 30) is weergegeven voor welke keuze het NEI de lezer plaatst:

«Als rust op de markt essentieel wordt gevonden en consumentenbescherming tegen iedere prijs voorop staat, dan is het introduceren van meer marktwerking al snel nadelig.»

De leden van de VVD-fractie laten het daarbij, terwijl het NEI ook een tweede mogelijkheid noemt: men kan ook kiezen voor «keuzevrijheid voor de consument, grotere differentiatie aan prijs/kwaliteitsverhoudingen, efficiëntieprikkels en mogelijk lagere prijzen.»

Kiest men voor het laatste, aldus het NEI, dan lijkt afschaffing van het verbod op begunstiging en afmakingscourtage «van de dereguleringsmogelijkheden de minst nadelige effecten te sorteren terwijl er toch meer keuzevrijheid, dynamiek en efficiëntie mee valt te bereiken.» (blz. 45-46 van het NEI-rapport).

Overigens zij opgemerkt dat indien «rust op de markt» als leidend beginsel wordt gekozen, een overheidsmonopolie het meest aangewezen is. Het behoeft geen betoog dat daaraan grote bezwaren zijn verbonden.

Het is denkbaar dat door de verscherpte concurrentie marginale kantoren problemen zouden kunnen krijgen. Deze kantoren kunnen, door te kiezen voor een hoog niveau van dienstverlening of door zich te specialiseren, zich onderscheiden van de concurrentie, en op deze wijze de continuïteit waarborgen. Daarnaast kunnen zij kiezen voor samenwerking met ander kantoren om op die wijze het voortbestaan te zeker te stellen. In het in het antwoord op vraag 30 genoemde onderzoek van ICB management consultants wordt een scenario geschetst waarin ook plaats is voor gespecialiseerde tussenpersonen.

40

De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat indien een tussenpersoon bij het sluiten van een lijfrente-overeenkomst een waardevol cadeau, al dan niet in de vorm van een geldbedrag, aan de klant verstrekt, wordt gesteld dat de lijfrentepremie tot de waarde van het cadeau niet voor rekening van de klant komt. In zoverre zou geen lijfrentepremie-aftrek mogelijk zijn. Dat betekent dat de uitkering van de lijfrente zal belast worden met gebruikmaking van de saldomethode. Hierbij blijft dus onbelast een deel van de uitkering ter grootte van het bedrag dat als tegenprestatie voor het recht op de uitkering is opgeofferd en in het verleden niet door middel van premie-aftrek ten laste van het inkomen kan worden gebracht (Stb 689/83). Aangezien de tegenprestatie voor de lijfrente (het voor het recht op de uitkering geofferde bedrag) het gehele bedrag van de premie is, ongeacht of de tussenpersoon daarbij nu een waardevol cadeau of een geldbedrag aan de klant heeft gegeven of niet, ligt de stelling voor de hand dat indien de premie tot het bedrag van de waarde van het cadeau niet in aftrek heeft kunnen worden gebracht, de uitkering in zoverre ook niet belast zal worden. Aldus wordt met de niet-aftrekbaarheid van een deel van de premie slechts bereikt dat een deel van het belastinguitstel wordt teruggenomen. Het budgettaire belang daarvan blijft beperkt tot de rente over het bedrag van het nu niet genoten belastinguitstel. De tussenpersoon zal in dit geval opgave moeten doen van de waarde van het cadeau aan de verzekeraar teneinde laatstbedoelde in staat te stellen de belastbaarheid van de uitkering voor de loonbelasting te bepalen. Het budgettaire belang van het weigeren van het deel van de premie-aftrek dat betrekking heeft op het cadeau wordt in dit geval beperkt doordat de verzekeraar zich meer kosten zal getroosten omdat het bepalen van de belastbaarheid van de uitkering nu meer werk met zich zal brengen. Die meerkosten komen in aftrek bij het bepalen van de belastbare winst van de verzekeraar en verminderen in zoverre de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Natuurlijk zal het budgettaire belang van het weigeren van de premie-aftrek voor het bedrag van het cadeau afnemen, doordat ook de belastingdienst extra perceptiekosten moet maken met betrekking tot de belastbaarheid van de uitkering. Is de regering zich ervan bewust dat de tussenpersoon niet graag opgave doet aan de verzekeraar van de waarde van het cadeau dat hij aan de klant is gaf, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Is de regering zich bewust van

het creëren van een dergelijke fraudegevoelige situatie? Is een dergelijke mogelijkheid niet in strijd met verhoogde wetgevingskwaliteit?

Terecht merken deze leden op dat een door de klant betaalde lijfrentepremie tot de waarde van het cadeau niet voor aftrek als persoonlijke verplichting in aanmerking komt. Dit brengt inderdaad mee dat op grond van de genoemde saldomethode de in de toekomst te ontvangen lijfrentetermijnen – in ieder geval – tot de waarde van het cadeau niet tot het inkomen behoren. Anders dan deze leden evenwel veronderstellen, behoeft de tussenpersoon aan de verzekeraar van de lijfrente geen opgave te doen van de waarde van het door de klant ontvangen cadeau. Voor zover in de toekomst de gerechtigde tot de lijfrentetermijnen wenst dat de verzekeraar bij de inhouding van loonbelasting rekening houdt met het feit dat een gedeelte van de lijfrentepremie niet in aftrek kon komen omdat daartegenover destijds een cadeau door de tussenpersoon werd verstrekt, zal in de eerste plaats de gerechtigde zelf de daartoe benodigde gegevens aan de verzekeraar dienen te verstrekken. De verzekeraar zal desgewenst bij de inspecteur te rade kunnen gaan om zekerheid te verkrijgen over de mate van inhouding van de loonbelasting. Een en ander is identiek aan de fiscale behandeling van andere situaties waarin een lijfrentepremie geheel of gedeeltelijk niet voor aftrek in aanmerking kan komen. Dit kunnen bij voorbeeld situaties zijn waarin een belastingplichtige een aan een verzekeringsmaatschappij betaalde premie geheel of gedeeltelijk niet in aftrek kan brengen omdat door deze belastingplichtige in dat jaar reeds tot het wettelijk maximum lijfrentepremies werden voldaan ter zake van een andere lijfrente-overeenkomst. Ook in een dergelijke situatie is de verzekeraar niet op de hoogte van het feit dat de aan deze betaalde premie geheel of gedeeltelijk niet in aftrek heeft kunnen komen en zal deze voor de inhouding van loonbelasting afhankelijk zijn van gegevens die door de gerechtigde tot de lijfrentetermijnen worden verstrekt. Gelet op het hiervóór gestelde worden met het mogelijk maken van het verstrekken van cadeaus door tussenpersonen, anders dan de leden van de VVD-fractie opmerken, geen fraudegevoelige situaties gecreëerd. Met de waarde van een verstrekt cadeau wordt op reguliere wijze bij de toepassing van de saldomethode rekening gehouden.

41

De ernstige effecten die in het EIM-rapport worden geschetst, worden ook gezien door het Verbond van Verzekeraars, NVA, NBvA en de Verzekeringskamer. De Verzekeringskamer bepleit met zoveel woorden een (scenario-)onderzoek. Geen van de andere onderzoeken geeft naar de mening van de leden van de VVD-fractie diepgaande informatie over de te verwachten effecten. Gegeven het feit dat de regering het EIM-rapport op dat punt terzijde schuift, is er nauwelijks materiaal op grond waarvan verantwoorde voorspellingen kunnen worden gedaan. Noopt dat feit er niet toe alsnog een dergelijk onderzoek in te stellen? Wat is er tegen om een dergelijk onderzoek uit te voeren, willen de leden van de VVD-fractie gaarne vernemen.

Voor een antwoord op de vraag naar de zin van nader onderzoek wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 31.

42

De leden van de D66-fractie vragen of de fiscale consequenties die ontstaan bij het geven van cadeaus bij levensverzekeringsproducten en hypotheke niet zodanig gecompliceerd zijn dat een vereenvoudiging of vrijstelling met betrekking tot het schenken van cadeaus op zijn plaats is. Hoe dient een cadeau te worden gewaardeerd, vragen deze leden. Hoe valt de waarde van een cadeau of een retourprovisie voor een afgesloten

verzekering te bepalen indien deze wordt geschonken voor het afsluiten van een pakket verzekeringen?

De leden van de D66-fractie vragen hoe fiscaal wordt omgegaan met een retourprovisie, indien deze is toegekend voor een pakket levens- en schadeverzekeringen, maar wordt ingezet voor een korting op een schadeverzekeringspremie.

In dit verband merken ondergetekenden op dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de cadeaus voor de heffing van de inkomstenbelasting in aanmerking dienen te worden genomen voor een andere waarde dan de waarde in het economische verkeer. In zoverre zijn aan het verstrekken van cadeaus door tussenpersonen geen grotere complicaties verbonden dan op andere terreinen van de heffing van de inkomstenbelasting, zoals bij voorbeeld voor «in natura» genoten inkomsten. Als hoofdregel geldt voor dergelijke inkomsten op grond van artikel 34 Wet IB 1964 dat deze in aanmerking worden genomen voor de waarde in het economische verkeer. Dezelfde maatstaf geldt op grond van de artikelen 22, 29 en 52 Wet op belastingen van rechtsverkeer voor de assurantiebelasting: premie in natura en retourprovisie in natura worden in aanmerking genomen naar de waarde in het economische verkeer. Deze leden vragen voorts hoe fiscaal wordt omgegaan met een cadeau dat wordt verstrekt voor een pakket levens- en schadeverzekeringen. Voor de heffing van de inkomstenbelasting zij opgemerkt dat een verstrekt cadeau uitsluitend gevolgen kan hebben voor de aftrekbaarheid van de premie voor een lijfrente. Voor de assurantiebelasting heeft een cadeau uitsluitend invloed op de hoogte van de te betalen of te verrekenen belasting. Volledigheidshalve wijzen ondergetekenden erop dat alleen schadeverzekeringen in de assurantiebelasting betrokken kunnen worden. Lijfrenten worden in de regel evenwel niet gelijktijdig als onderdeel van een pakket verzekeringen gesloten, zodat allocatieproblemen op dit terrein nauwelijks zijn te verwachten. In de praktijk zal een ontvangen cadeau geheel op een lijfrente betrekking hebben of geheel op een andere verzekering.

3. Argumenten voor afschaffing van het begunstigingsverbod

43

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat met de afschaffing van het begunstigingsverbod de weg geopend wordt voor (zeer) scherpe prijsacties en dumping. Hoe groot is dat gevaar en mocht dat gevaar bestaan? Hoe kan daartegen opgetreden worden?

Niet uitgesloten is dat, vooral in de eerste tijd na het afschaffen van het begunstigingsverbod, scherpe prijsacties zullen voorkomen. In dit verband zij verwezen naar het reeds bij de beantwoording van vraag 8 genoemde onderzoek voor de verzekeraar Movir. Daarin wordt geconstateerd dat 98% van de ondervraagde verzekeraars te kennen geeft dat het onafhankelijk intermediair erg gericht is op het verkrijgen van provisie. Aannemelijk is dat een deel van de tussenpersonen en verzekeraars zich zal richten op de «prijsmarkt», zoals het EIM dat noemt. Tegen prijsacties als zodanig bestaat geen bezwaar.

Van dumping (het langdurig onder kostprijs aanbieden, teneinde anderen uit de markt te weren) zal in deze sector niet snel sprake zijn. Geen van de tussenpersonen heeft zo'n groot marktaandeel dat hij dit lang genoeg zou kunnen volhouden voor het opbouwen van een dominante marktpositie.

44

Kan de regering de effecten van de afschaffing van het begunstigingsverbod evalueren voordat de behandeling van het overige gedeelte van het wetsvoorstel aan de orde komt?

Zoals aan het begin van deze nota onder Algemeen, en in de beantwoording van vraag 18 is aangegeven, zal vóór 1 augustus 2001 een evaluatie worden uitgevoerd naar de marktwerking en concurrentie in het tussenpersonenkanaal en de effecten van Wabb I. Inwerkingtreding van Wabb II, nu voorzien per 1 januari 2002, geschiedt bij koninklijk besluit, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie. Het Verbond van Verzekeraars en de Consumentenbond zullen worden geconsulteerd over de vormgeving van de evaluatie. Ook bij de besluitvorming door de betrokken Ministers omtrent Wabb II zullen deze partijen worden geconsulteerd en zal het parlement worden betrokken.

45

De regering stelt dat het begunstigingsverbod de concurrentie beperkt en dat het aanbieden van extra voordeel de concurrentie beperkt en dat het aanbieden van extra voordeel «kan leiden tot een betere concurrentie, hetgeen in het voordeel uitwerkt van de consument». Is door middel van onderzoek komen vast te staan dat de concurrentie inderdaad zou verbeteren en in hoeverre dat dan in het voordeel van de consument zal zijn? Zo ja, kan de regering meer informatie geven over dat onderzoek? Kan de regering aangeven waarom zij meent dat door het aanbieden van extra voordeel de assurantietussenpersoon een prikkel krijgt om de consument meer inzicht te geven in de prijs-prestatieverhouding van zijn dienstverlening en kan zij aantonen dat daardoor de transparantie per saldo wordt vergroot, in aanmerking nemend dat het effect van begunstiging ook is dat de eindprijs van producten vanwege verschillen in begunstigingsniveau niet meer goed kenbaar zal zijn? Erkent de regering met de aangehaalde passage niet impliciet dat het schrappen van artikel 16 een eind maakt aan het systeem van vaste eindprijzen? En worden daarmee niet feitelijk de gevolgen van het afschaffen van de artikelen 13 en 15 naar voren gehaald? Kan de regering een onderbouwing geven van het verwachte effect op het gemiddelde prijsniveau van de verzekeringsproducten?

Zowel het EIM- als het NEI-onderzoek geeft aan dat er bij afschaffing van de wettelijke beloningsregels meer concurrentie zal komen. Dat ligt ook voor de hand, aangezien die regels verhinderen dat tussenpersonen met elkaar concurreren op basis van de prijs voor hun diensten. Wanneer die regels zijn afgeschaft kan de consument kiezen of hij van de tussenpersoon meer diensten verlangt dan alleen het afsluiten van de verzekering, en zo ja, hoeveel hij voor die andere diensten (bij voorbeeld advies, schade-afhandeling) over heeft. Thans betaalt de klant voor alle diensten, of hij die nodig heeft of niet.

Zodra het begunstigingsverbod is afgeschaft is de prijs die de tussenpersoon voor zijn diensten (behalve vooralsnog schadeafhandeling) kan vragen vrij. Hij zal die prijs en de inhoud en kwaliteit van zijn diensten daarom bekend willen maken. Dat geldt ook voor zijn concurrent. Voor de consument ontstaat daardoor een grotere transparantie: thans weet hij niet wat die diensten kosten, omdat de prijs van die diensten opgenomen is in de totaalprijs van de verzekering.

Tegenover deze toename van transparantie staat een afname: er zal inderdaad geen vaste eindprijs meer zijn. Een verzekering van verzekeraar X kost voortaan niet meer bij alle tussenpersonen evenveel. Dat is het logische gevolg van concurrentie. Deze concurrentie wordt mogelijk gemaakt door afschaffing van artikel 16, dat bepaalt dat de tussenpersoon de klant geen korting of cadeau mag geven. Artikel 13 regelt de verhouding tussen verzekeraar en tussenpersoon op het punt van provisies; artikel 15 regelt de afmakingscourtage (schadeafhandeling). Hoewel er verband bestaat tussen de drie artikelen kan niet worden

gesteld dat introductie van prijsconcurrentie op het vlak van diensten van tussenpersonen, feitelijk de gevolgen van afschaffing van de artikelen 13 en 15 naar voren haalt. Dat is ook niet de bedoeling van ondergetekenden. Zij stellen een gefaseerde afschaffing van de drie artikelen voor.

46

Wat is het oordeel van de regering over de vrees van de Verzekeringkamer, dat de solvabiliteit van verzekeraars in gevaar komt als het huidige beloningsstelsel (artikel 16 daaronder begrepen) wegvalt?

De verzekeringsbedrijfstaking is een professionele bedrijfstaking. Intermediair-verzekeraars hebben tussenpersonen nodig, maar andersom uiteraard ook. Het is in beider belang om zichzelf en elkaar niet door onverantwoord hoge beloningen uit de markt te prijzen. Differentiatie in de hoogte van de beloning kan weliswaar leiden tot een strategische heroriëntatie van een aantal verzekeraars, maar over de hele linie wordt niet verwacht dat concurrentie op prijs op zichzelf zal leiden tot desastreuze gevolgen voor consumenten ten gevolge van een doorwerking op de solidariteit van verzekeraars. Gewezen wordt hierbij nog op de actualisering van het toezicht.

In andere landen waar geen wettelijke beloningsregels bestaan, moeten verzekeraars, ook waar het de distributie betreft, eveneens in een concurrerende omgeving opereren.

47

De regering deelt mee dat gewerkt wordt aan de transparantie van de markt, in de vorm van de Regeling Informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994, waarderingsgrondslagen verzekeraars en het belastingplan 21e eeuw. Hier wordt gesteld dat de fiscale behandeling van de diverse producten in het kader van de oudedagsvoorziening eenduidiger wordt. Hiermee wordt een relatie gelegd met de vergelijkbaarheid van de verzekeringsproducten. Het is de leden van de fractie van de PvdA onduidelijk waarom een eenduidige fiscale behandeling leidt tot een betere vergelijking van de diverse verzekeringsproducten. Kan hierop een toelichting worden gegeven?

Zoals reeds in de nota naar aanleiding van het verslag is gemeld, zijn er verschillende maatregelen te noemen waardoor de transparantie van de verzekeringsmarkt wordt verbeterd. Daarbij zijn de maatregelen niet altijd gericht op de totale verzekeringsmarkt. De wijzigingen in de oorspronkelijke regeling die hebben geleid tot de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1998 hebben bijvoorbeeld vooral betrekking op de informatie over levensverzekeringsproducten.

De eenduidige fiscale behandeling van verzekeringsproducten die betrekking hebben op de oudedagsvoorziening (kortweg: pensioenproducten) heeft gevolgen voor oudedagsvoorzieningen. Die behandeling leidt ertoe dat de consument niet meer wordt geconfronteerd met een onderscheid in de fiscale behandeling van pensioenproducten die voortvloeien uit een pensioentoezegging en pensioenproducten die, binnen wettelijke grenzen, vrijwillig en individueel bij een verzekeraar worden afgesloten.

48

De regering erkent dat prijsdifferentiatie ondoorzichtigheid bevordert, maar stelt dat het uitschakelen van prijsconcurrentie er onder meer toe leidt dat de consument teveel betaalt. Is het echter niet zo dat prijsconcurrentie ook reeds nu wel degelijk bestaat, zij het niet op het niveau van de tussenpersoon maar tussen de verzekeringsmaatschappijen? Wat is het oordeel van de regering over de stelling dat de consument ook reeds nu kan kiezen voor verschillende service- en prijsniveaus, doordat

hij de keuze heeft tussen direct writers, loondienstverzekeraars en intermediairmaatschappijen? Voegt prijsconcurrentie op het niveau van de tussenpersoon niet slechts meer ondoorzichtigheid voor de consument toe? De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of er niet gezocht moet worden naar een oplossing waarin het huidige beloningssysteem niet verboden wordt maar waarin vervolgens dan wel de verplichting geregeld wordt dat de kosten c.q. de prijs van door de tussenpersoon geleverde diensten voor de consument inzichtelijk gemaakt wordt als onderdeel van de prijsbestanddelen van de totaalprijs die een individuele consument krijgt aangeboden voor een bepaald product.

Inderdaad bestaat er thans concurrentie tussen verzekeringsmaatschappijen en kan de klant reeds nu kiezen uit verschillende service- en prijsniveaus. Veel klanten echter hebben een voorkeur voor verzekeringen die via tussenpersonen worden afgesloten. Tussenpersonen concurreren thans niet op prijs. Prijsconcurrentie tussen dezen zal, zoals hierboven uiteengezet, ertoe leiden dat de prijzen voor eenzelfde verzekering niet meer bij alle tussenpersonen gelijk zijn. Men kan dit als een nadeel beschouwen, maar dit verschijnsel is in een markteconomie als de onze heel gewoon.

Met nadruk zij nog eens gesteld dat het hier slechts gaat om een mogelijkheid: het huidige beloningssysteem zal niet worden verboden. Ondergetekenden willen slechts het beperkte arsenaal aan concurrentiemogelijkheden dat tussenpersonen thans ter beschikking staat uitbreiden met de mogelijkheid van prijsconcurrentie. Wie niet op prijs wil concurreren zal daartoe niet verplicht zijn.

Indien een tussenpersoon niet op prijs mag concurreren en niet losse delen uit zijn totale dienstverleningspakket mag aanbieden doch uitsluitend het totaalpakket tegen een vaste, uniforme prijs, heeft het minder zin bekend te maken hoeveel hij voor zijn onderscheiden diensten rekent. Het beoogde effect van het wetsvoorstel, concurrentie tussen tussenpersonen op prijs en op kwaliteit, wordt dan niet volledig bereikt.

49

De leden van de VVD-fractie hebben uit dit antwoord geconcludeerd dat de sterkere (mondige) consument meer profiteert van de afschaffing van artikel 16 dan de zwakkere (niet mondige). Zal dat er niet toe leiden dat juist die zwakkere consument straks slechter (duurder) af zal zijn?

Ondergetekenden wijzen er op dat afschaffing van artikel 16 er niet toe zal leiden dat de zwakkere (niet mondige) consument slechter (duurder) af zal zijn. Door de afschaffing zal het ook voor de zwakkere consument mogelijk worden een tussenpersoon te kiezen op basis van onder meer de prijs van zijn diensten. Hij kan kiezen voor een tussenpersoon met lage prijzen. Daarnaast zal door afschaffing van het begunstigingsverbod prijsconcurrentie ontstaan die op zich al lagere prijzen kan opleveren.

50

Bij beantwoording van vragen in blok 66 (blz. 36 van de nota naar aanleiding van het verslag) wordt naar de mening van de leden van de VVD-fractie gelegheidsargumenten gebruikt. Overigens moet het de leden van de VVD-fractie van het hart dat het feit dat de aanbeveling van 18 december 1991 geen regels bevat inzake beloning en retourprovisie nog niet wil zeggen dat het dan maar moet. Ook willen de leden van de VVD-fractie gaarne vernemen waar de beschermende werking ligt van de afkoelingsperiode, nu algemeen bekend is dat bij verzekeringen, en vooral bij levensverzekeringen, pas na vele jaren het nut of het nadeel van een bepaalde verzekering in de praktijk blijkt. Heeft de regering de indruk dat veel consumenten een verzekering zullen sluiten bij wijze van «impuls-

aankoop» en dat de doorsnee consument de afkoelingsperiode zal gebruiken om nog eens uitvoerig te (laten) onderzoeken of hij de verzekering in kwestie wel nodig heeft?

De beloningsregels dateren van voor de tijd dat er op het gebied van assurantiebemiddeling EU-regels van kracht waren. De Richtlijn van 1976 inzake tussenpersonen en de Aanbeveling uit 1991 bevatten beide geen regels betreffende de beloning van tussenpersonen. Dit betekent dat lidstaten vrij zijn al dan niet beloningsregels op te nemen in hun nationale wetgeving.

Het belang van de afkoelingsperiode is gelegen in het feit dat deze periode de consument tegen overhaaste beslissingen beschermt ten aanzien van het afsluiten van levensverzekeringen. De regering heeft niet de indruk dat veel consumenten een verzekering aanschaffen bij wijze van impulsaankoop. De mogelijkheid daartoe kan echter niet geheel worden uitgesloten. Mocht dit het geval zijn dan biedt de afkoelingsperiode van twee weken bij levensverzekeringen de consument bescherming. In die periode kan deze zich bedenken of hij de verzekering bij nader inzien wel nodig heeft of dat hij zich (te veel) heeft laten leiden door het geboden financieel voordeel.

51

Tot slot merken de leden van de VVD-fractie op dat zich een meerderheid aftekent die tegen dit wetsvoorstel zal stemmen en vragen de regering om dit wetsvoorstel in te trekken. Uiteraard zijn de leden van de VVD-fractie bereid om na de evaluatie van de Wabb in het kader van de MDW met de regering nader van gedachten te wisselen.

Nu het kabinet ongeveer tegelijk met deze nota het wetsvoorstel Wabb II bij de Kamer heeft ingediend, gaan ondergetekenden ervan uit dat de leden van de VVD-fractie bereid zijn nader van gedachten te wisselen over beide thans voorliggende wetsvoorstellen.

52

De leden van de D66-fractie vragen of kan worden aangegeven of en wanneer de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 wordt aangepast ten behoeve van de transparantie van de verzekeringsmarkt. Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanpassing van de gedragscode «rendement en risico»? Wanneer zal deze in werking treden? Wat betekenen deze aanpassingen voor het standpunt van de regering omtrent de noodzaak van wettelijke bepalingen?

De Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 is op 14 juli 1998 vervangen door de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1998 die per 1 januari 1999 in werking is getreden. In april 1998 heeft het Verbond van Verzekeraars de eerste module van een nieuwe gedragscode «rendement en risico» vastgesteld. Deze eerste module bevat regels voor de voorlichting over het rendement en risico van levensverzekeringen met beleggingsrisico. De regels zijn met onmiddellijke ingang van toepassing verklaard op de op het publiek gerichte (reclame)campagnes. Sedert 1 oktober 1998 zijn de regels ook van toepassing op de productbrochures over levensverzekeringen met beleggingsrisico. Een tweede module, met daarin regels voor levensverzekeringen met winstdeling en/of valutarisico's, treedt tussen 21 december 1998 en 1 juni 1999 gefaseerd in werking.

Bij brief van 2 april 1998 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 1997/98, 25 600 IXB, nr. 19) is opgemerkt dat, los van de aanpassing van de code «rendement en risico», aanpassing van de Regeling informatieverstrekking wenselijk was, omdat deze het juridisch kader geeft waarmee

een «level playing field» gecreëerd wordt voor alle in Nederland actieve verzekeraars en recht doet aan de positie van de individuele consument. Tevens is toen aangegeven dat de aanpassing van de Regeling zich zou beperken tot hoofdlijnen, om ruimte te geven aan zelfregulering in de vorm van aanpassing van de code «rendement en risico».

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink