

Vergaderjaar 1987-1988

19 329

Wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 september 1988

1. Standpuntbepaling

Bij de parlementaire behandeling op 18 september 1986 van de Wet tot wijziging van de Wet toezicht schadeverzekeringsbedrijf, die heeft geleid tot de Wet toezicht verzekeringbedrijf (Stb. 1986, 638), heb ik toegezegd de wenselijkheid van ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars te zullen onderzoeken.

Naar aanleiding daarvan kan ik u het volgende mededelen.

Na een intern onderzoek en na overleg met de Minister van Justitie en met de Verzekeringkamer kom ik tot de conclusie dat tegen ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars geen principiële argumenten zijn aan te voeren. De argumenten die in het verleden zijn gehanteerd voor ondertoezichtstelling van levensverzekeraars kunnen in beginsel van toepassing worden geacht op natura-uitvaartverzekeraars. Daarnaast is ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars in de rede komen te liggen omdat vooral de grotere instellingen de laatste tijd zijn uitgegroeid tot professionele bedrijven van een aanmerkelijke omvang. Mede daardoor is het maatschappelijke belang van het natura-uitvaartbedrijf en daarmee ook het belang van toezicht toegenomen. Bij de constatering dat in beginsel voor ondertoezichtstelling van natura-uitvaartverzekeraars dezelfde argumenten gelden als voor levensverzekeraars passen evenwel de volgende kanttekeningen. Hoewel het contract in hoofdzaak levensverzekering is, bevat het tevens elementen van schadeverzekering. Mede vanwege de hier te lande bestaande scheiding tussen het levensverzekeringbedrijf en het schadeverzekeringbedrijf zal een toezicht op deze bedrijfstak om die reden een eigen karakter dienen te krijgen. Voorts is voor de vormgeving van het toezicht van belang dat in deze bedrijfstak, naast enkele grotere instellingen, honderden kleine instellingen (veelal lokaal) actief zijn. Aangenomen mag worden dat vele van die kleine instellingen niet zullen kunnen voldoen aan de eisen van een verge-

lijkbaar regime als voor levensverzekeraars geldt ingevolge de Wet toezicht verzekeringsbedrijf. Derhalve is het de vraag of eventueel een tweeledig regime geschikt zou zijn, te weten een regeling voor de grotere natura-uitvaartverzekeraars vergelijkbaar met het toezicht voor levensverzekeraars en een lichter regime voor de kleinere instellingen. In dit verband dringt zich een vergelijking op met de regeling voor de kleine onderlinge waarborgmaatschappijen (opgenomen in het Besluit vrijgestelde onderlinge waarborgmaatschappijen (Stb. 1986, 7). Ingevolge die regeling worden kleine onderlinge waarborgmaatschappijen vrijgesteld van solvabiliteitstoezicht indien zij onder andere bepaalde criteria ten aanzien van de grootte van de instelling niet overschrijden.

Teneinde te kunnen bepalen welke eisen in het kader van het toezicht aan natura-uitvaartverzekeraars zouden moeten worden gesteld en in hoeverre voor kleinere natura-uitvaartverzekeraars eventueel met een lichter regime kan worden volstaan, zal de Verzekeringskamer een nader onderzoek instellen bij de betrokken bedrijfstak.

2. Toelichting

Een natura-uitvaartverzekering is een verzekering die uitkeert bij overlijden, maar in tegenstelling tot een levensverzekering vindt de uitkering niet plaats in de vorm van een zekere geldsom maar in de vorm van een dienst of een pakket van diensten. Daarbij komen ten aanzien van de door de verzekeraar toegezegde prestatie de volgende hoofdvormen voor:

- a. de uitvaart wordt verzorgd volgens een bepaald omschreven pakket aan diensten ongeacht de kosten ervan;
- b. de kosten van de te leveren diensten zijn tot een vast bedrag gemaximeerd;
- c. als onder b, waarbij het maximum-bedrag (en tevens de premie) is geïndexeerd.

Dit betekent dat de natura-uitvaartverzekeraars naast de verzekeringsrisico's waarmee ook de levensverzekeraar te maken heeft, bij de hoofdvormen a. en c. met nog een andere onzekere factor wordt geconfronteerd, namelijk het prijspeilrisico, dat wil zeggen het risico van de stijging van de kosten verbonden aan de te leveren diensten. Het betekent ook dat bij een natura-uitvaartverzekeraar, in de aangegeven gevallen, anders dan bij het levensverzekeringsbedrijf een geheel sluitende actuariële opzet niet mogelijk is.

Vanwege het prijspeilrisico wijkt het bedrijf van een natura-uitvaartverzekeraar af van dat van een levensverzekeraar. Desondanks moet het contract beschouwd worden als een contract dat in hoofdzaak de kenmerken van een levensverzekering draagt met daarnaast de elementen van een schadecontract.

In verband hiermee kan het volgende worden opgemerkt.

Tot het toezicht op levensverzekeraars werd besloten omdat het wenselijk werd geacht aan het vertrouwen van de verzekeringnemer in de verzekeraar een hechtere basis te geven. Dit werd noodzakelijk bevonden omdat een verzekeringnemer een bijzondere mate van vertrouwen in een verzekeraar moet hebben. Daarbij werd op de volgende aspecten gewezen. Ten eerste is de financiële positie van de onderneming voor een (potentiële) verzekeringnemer zeer moeilijk te beoordelen door de mathematische aspecten verbonden aan het verzekeringsbedrijf. Daarenboven kan een verzekeraar als gevolg van de omgekeerde productiecyclus gedurende tientallen jaren in wezen niet meer solvent zijn zonder dat er sprake is van liquiditeitsproblemen, zodat daarvan naar buiten niets hoeft te blijken. Als derde argument voor het geven van een hechtere basis aan het vertrouwen van de verzekeringnemer werd

genoemd dat, als een verzekeringnemer eenmaal een verzekeringsovereenkomst met een verzekeraar heeft gesloten, de verzekeringnemer er in de regel geen «baat» bij heeft zo'n verzekeringsovereenkomst te beëindigen, om wat voor een reden dan ook. Niet alleen zal het tussentijds beëindigen van een levensverzekering onvoordelig zijn door het in rekening brengen van diverse kosten; daarnaast is er nog het nadeel voor de verzekeringnemer dat het afsluiten van een nieuwe verzekering elders vaak een kostbaarder zaak is dan het aanhouden van de bestaande verzekering en in sommige gevallen zelfs in het geheel niet meer mogelijk is. De verzekeringnemer moet dus niet alleen bij het aangaan van de verzekeringsovereenkomst erop vertrouwen dat een verzekeraar solide is, maar ook dat die verzekeraar dat gedurende de gehele looptijd van die verzekeringsovereenkomst zal blijven.

De bovengenoemde situaties gelden in beginsel ook bij het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, hetgeen ook bij de parlementaire behandeling van de Wet op het Levensverzekeringbedrijf (Stb. 1922, 716) werd onderkend. Evenwel vormde het eerdergenoemde prijspeilrisico een argument natura-uitvaartverzekeraars niet onder het toezicht te stellen.

Men was van oordeel dat het vaststellen in nominale waarden van de omvang van de aangegane verplichtingen in natura, het daarvoor vaststellen van het gewenste niveau van voorzieningen en het berekenen van de premie niet op een wetenschappelijke wijze zouden kunnen geschieden, zodat ook het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars niet dezelfde waarde zou hebben en voor de verzekeringnemer niet dezelfde waarborgen zou geven als het toezicht op levensverzekeraars.

Gaandeweg is het belang van dit argument afgenomen. Uiteraard is het nog steeds voor een actuaaris onmogelijk de nominale waarde van de op termijn toegezegde diensten exact te bepalen. Echter, een natura-uitvaartverzekeraar moet wel van een bepaalde nominale waarde voor die diensten uitgaan teneinde de ook in nominale grootheden luidende premie of koopsom te kunnen vaststellen. Dat houdt noodzakelijkerwijs in dat wel een oordeel gegeven kan worden of (gegeven verantwoorde vooronderstellingen over prijsontwikkelingen en gelet op gehanteerde sterftetabellen) de getroffen voorzieningen en de aldus verrichte berekeningen op een actuariel verantwoorde wijze zijn geschied. Zo kan aan dat oordeel een vergelijkbare waarde worden toegekend als het actuariel verslag waarover levensverzekeraars ingevolge artikel 28, lid 3 van de Wet toezicht verzekeringsovereenkomst dienen te beschikken. In dit verband kan erop worden gewezen dat door de grootste natura-uitvaartverzekeraar reeds een dergelijke actuariële verklaring in het jaarrapport wordt opgenomen. Ook kan in dit verband worden gewezen op het feit dat pensioenfondsen die waarde vaste pensioenen toezeggen, met vergelijkbare vooronderstellingen over toekomstige prijsontwikkelingen te kampen hebben. Hierbij zij evenwel aangetekend dat dergelijke toezeggingen vergezeld gaan van een voorwaardelijkheid van de aanspraak en de mogelijkheid aanwezig is dat rechten kunnen worden verminderd. Toch vindt ook bij die instellingen toezicht plaats op de gewenste omvang van de voorzieningen en op de verrichte berekeningen gegeven de vooronderstellingen over de prijsontwikkelingen en gegeven de gehanteerde sterftetabellen.

Het prijspeilrisico vormt daarom geen principieel argument meer om van toezicht op natura-uitvaartverzekeraars af te zien, aangezien het ondernemingen betreft die volgens een actuariële en bedrijfstechnische nota behoren te werken, mits daarnaast uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de overeengekomen waarde vastheid niet zonder meer kan worden gegarandeerd.

Ten tweede is in de loop der tijd als argument tegen ondertoezichtstelling aangevoerd dat het toezicht niet in een aanvaardbare relatie zou

staan ten opzichte van de relatief beperkte prestatie die de natura-uitvaartverzekeraar per verzekerde levert. Erkend moet worden dat de poliswaarde van een natura-uitvaartverzekering een betrekkelijk gering kapitaal vertegenwoordigt, namelijk circa f 3000 (de gemiddelde kosten van een uitvaart). Anderzijds dient te worden bedacht dat in geval van een gezin in de regel het aantal polissen gelijk zal zijn aan het aantal gezinsleden. Het verzekerde kapitaal is dan het produkt van het aantal gezinsleden en die f 3000.

Een bijkomende reden is dat de hoogte van de poliswaarde evenmin een rol heeft gespeeld bij de ondertoezichtstelling van levensverzekeraars. Immers, het toezicht is van toepassing op alle levensverzekeraars ongeacht het bedrag en niet alleen op verzekeringen boven een bepaald bedrag.

Als derde argument tegen toezicht op deze bedrijfstak is aangevoerd dat de kosten verbonden aan toezicht een te zware belasting voor de bedrijfstak zouden vormen vanwege het grote aantal relatief kleine marktpartijen.

Op deze markt zijn naast drie instellingen met een (relatief aanmerkelijk) jaarlijks premie-inkomen van meer dan f 21 mln. en circa twaalf instellingen met een jaarlijks premie-inkomen tussen f 1 mln. en f 11 mln. volgens schattingen minstens zo'n vijfhonderd kleine instellingen actief. Daarbij bestaat de indruk dat deze kleine instellingen ongeveer de helft van de totale markt in handen hebben. Het is niet onwaarschijnlijk dat de kosten van het uitoefenen van het toezicht en de door de instellingen zelf te dragen kosten, die verband houden met het toezicht, op korte en langere termijn, gezien de beperkte bedrijfsomvang van een groot aantal natura-uitvaartverzekeraars, onevenredig hoog zullen blijken.

Dit pleit ervoor om zorgvuldig na te gaan of niet bij een bepaalde bedrijfsomvang een grens moet worden getrokken, waaronder zal worden afgezien van solvabiliteitstoezicht door de Verzekeringskamer en wellicht volstaan kan worden met bepaalde vereisten betreffende de rechtsvorm, nevenactiviteiten, jaarlijkse accountantscontrole en dergelijke.

De Verzekeringskamer zal een nader onderzoek bij de bedrijfstak instellen teneinde meer nauwkeurig te kunnen vaststellen hoe het toezicht op natura-uitvaartverzekeraars moet worden vormgegeven en hoever het toezicht zich zou moeten uitstrekken. Thans bestaat de indruk dat voor het onderzoek het instrument als bedoeld in artikel 8A van de Wet toezicht verzekeringsonderneming niet behoeft te worden ingeroepen.

Over de resultaten van dit onderzoek en de conclusies, die ik hieraan zal verbinden, zal ik u op de hoogte stellen.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding