

Hirsch Ballin

vorige week behoefte aan beraad wegens het effect van het erin verwerkte amendement op de bijzondere positie van de Sociaal-Economische Raad in onze sociaal-economische orde. In het debat van vorige week heeft de regering bij monde van de minister van Justitie desgevraagd de verzekering gegeven dat de afweging over het al dan niet inschakelen van adviesorganen bij belangrijke sociaal-economische onderwerpen, in beginsel uitvalt ten gunste van een adviesaanvraag, gelet op het belang van die onderwerpen en de rol van de SER in onze overlegeconomie.

De minister van Justitie zei dat de SER daar een plaats in heeft gekregen en dat de regering die plaats wil ontnemen noch betwisten. Naar aanleiding van ons verzoek om met de SER een werkplan op te stellen en vast te leggen, heeft de regering kenbaar gemaakt, over de advisering over belangrijke sociaal-economische onderwerpen jaarlijks met de SER overleg te voeren en daarover zo mogelijk afspraken te maken. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft daaraan nog toegevoegd dat het parlement jaarlijks bij de begroting zal worden geïnformeerd over de inschakeling van adviesorganen, ook de Sociaal-Economische Raad, en de minister van Justitie heeft desgevraagd in tweede termijn nog verzekerd dat de SER ook naar het oordeel van de regering inderdaad een andere positie heeft dan andere organen.

Gelet op deze toezeggingen van de kant van de regering, die zoveel rechte trekken ten aanzien van het punt dat ons zorgen baarde, zal de CDA-fractie voor het wetsvoorstel stemmen.

In stemming komt het wetsvoorstel.

De **voorzitter**: Ik constateer, dat het wetsvoorstel met algemene stemmen is aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (23969);**
- **Wijziging van de Wet tot invoering van een leeftijdsgrens voor het notarisambt en oprichting van een notarieel pensioenfonds onder meer in**

verband met de invoering van een premiegrensinkomen (24103).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet strekkende tot het doen vervallen van de additionele artikelen die zijn uitgewerkt (23799);**
- **het wetsvoorstel Verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet (23800);**
- **het voorstel van rijkswet Verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de verdediging (23802, R1507);**
- **het voorstel van rijkswet Verandering in de Grondwet strekkende tot het doen vervallen van de additionele artikelen betreffende Koninkrijksaangelegenheden die zijn uitgewerkt (23803, R1508).**

De **voorzitter**: Naar mij blijkt, wenst geen der leden over deze wetsvoorstellen het woord en wordt er ook geen stemming of aantekening verlangd. Dat betekent dat ik kan vaststellen, dat deze vier wetsvoorstellen met algemene stemmen zijn aangenomen, waarmee aan het vereiste van een meerderheid van twee derden is voldaan.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en enige andere wetten in verband met wijziging van de opzet van de inspectie voor het brandweerwezen en regeling van enige andere onderwerpen (23804).**

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (23688).**

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! De CDA-fractie kan zich vinden in de overwegingen die aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggen. Wij delen de mening dat de belangen van de verzekerden gediend zijn met een effectief toezicht op deze tak van het verzekeringsbedrijf, zoals ook verwoord in het advies van de Verzekeringskamer. Verzekerden zijn zelf niet of nauwelijks in staat, de solvabiliteit van verzekeringsbedrijven te beoordelen, zeker niet als de verzekeringsperiode zich over een lange reeks van jaren uitstrekt. En ook de verzekeringsbranche zelf is gediend met een vorm van toezicht die de kans op onverhoedse calamiteiten verkleint en het vertrouwen van de verzekerden vergroot.

Wij hebben eveneens kennis genomen van de in het advies van de Verzekeringskamer neergelegde overweging dat de noodzaak tot bescherming van de consument in mindere mate aanwezig is bij de vele kleine, op lokale basis werkzame onderlinge waarborgmaatschappijtjes waar die consument als lid-verzekeringnemer zelf invloed en toezicht kan uitoefenen. De Verzekeringskamer voegde daaraan toe dat een volledig toezichtsregime veel van deze kleine natura-uitvaartverzekeraars in hun bestaan zou bedreigen, hetgeen evenmin in het belang zou zijn van de consumenten die al sinds jaar en dag bij deze kleine bedrijven verzekerd zijn. De bewindsman heeft het probleem trachten te ondervangen door voor deze categorie een verlicht toezichtsregime te creëren waaronder zij gedeeltelijk zijn vrijgesteld van de bepalingen van dit wetsvoorstel.

Bestudering van het afzonderlijke besluit waarin dit verlichte regime is uitgewerkt, zou ons aanleiding hebben gegeven tot de kritiek dat ook onder dit verlichte regime waarschijnlijk nog vele, kleine verzekeraars ter ziele zouden gaan. "Zou ons aanleiding hebben gegeven tot ...", want inmiddels heeft de Tweede Kamer bij amendement de categorie kleine verzekeraars ± zij het anders gedefinieerd dan de groep die de minister onder het verlichte regime had willen brengen ± buiten het toepassingsbereik van deze wet gebracht. Ook

Van Dijk

wij hechten grote waarde aan het in stand houden van kleine, vaak lokale initiatieven tot onderlinge steun op dit gebied en zijn dan ook blij met het amendement-Smits in de Tweede Kamer. Die amendering stelt ons vandaag in staat, met meer overtuiging voor dit wetsvoorstel te stemmen.

Toch heeft het ons enigermate bevreemd dat de minister zo gemakkelijk akkoord is gegaan met deze wijziging, vooral ook omdat de afbakening van de groep waarop de wet niet van toepassing wordt verklaard, in een aantal opzichten ruimer is dan de groep waarop de minister zijn verlicht toezichtsregime had willen loslaten. Hij vergelijkte de tekst van het geamendeerde artikel 9 van deze wet met artikel 2 van het voorgestelde besluit dat het verlichte regime beoogde te regelen. Enige toelichting van de minister op zijn lankmoedige en tolerante opstelling zou, gezien deze discrepanties, niet misstaan. Of doet het er allemaal niet zoveel toe?

In niet onbelangrijk opzicht is het amendement-Smits restrictiever dan het door de minister aanvankelijk voorgestelde verlichte regime. Alleen bestaande kleinschalige verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen vallen buiten het bereik van deze wet. Kleine verzekeraars die na de ingangsdatum van de wet worden opgericht, vallen voor 100% onder het wettelijk toezichtsregime. Beter gezegd: ze zullen om die reden waarschijnlijk nooit meer worden opgericht. Erg consequent is dat niet. Als wij waarde hechten aan kleinschalige initiatieven, gericht op onderlinge hulpverlening, geldt dat ook voor de toekomst, dus voor nieuwe initiatieven.

Misschien overschat ik het belang van de zaak en heeft de minister gelijk als hij in de memorie van antwoord schrijft dat nieuwe begrafenisverenigingen in de praktijk niet meer worden opgericht. Maar hoe weten wij dat zo precies, gezien het algemene gebrek aan kennis over deze sector? De minister vreest dat het toestaan van nieuwe, kleine verzekeraars die buiten de wet vallen, oneigenlijk gebruik mogelijk zou maken; praktisch iedere verzekeraar begint immers klein. Maar dat bezwaar kleeft, mutatis mutandis, toch ook aan het oorspronkelijk beoogde verlichte regime? Is het de minister bekend of

het amendement misschien tot een andere vorm van oneigenlijk gebruik aanleiding heeft gegeven, namelijk de opsplitsing van maatschappijen met meer dan 3000 verzekerden in een aantal kleinere?

Voorzitter! De Tweede Kamer nam ook een motie aan waarin de regering werd verzocht te bevorderen dat de Verzekeringskamer criteria ontwikkelt die het mogelijk maken, onderscheid te maken tussen uitvaartverenigingen die zich bezighouden met het verlenen van onderlinge hulp bij uitvaart enerzijds en commerciële natura-uitvaartverzekeringsbedrijven anderzijds. Daarover nog een paar vragen.

Valt de eerste categorie, dus de niet-commerciële uitvaartverenigingen tot onderlinge hulp, na het amendement al niet geheel buiten de wet? Als deze veronderstelling juist is, is het verzoek dat in de motie wordt gedaan niet erg zinvol. Het doel daarvan is immers dat de kleine uitvaartverenigingen buiten de werking van de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf vallen. Volgens ons is dat door de amendering in de Tweede Kamer al het geval.

Acht de minister het ontwikkelen van scherpe criteria überhaupt mogelijk? Zo ja, neemt hij zich voor de wet te zijner tijd op basis daarvan te herzien?

Ten slotte nog een vraag van fiscale aard. De wet verplicht de verzekeraar om toereikende technische voorzieningen aan te houden, die prudent zijn vastgesteld. Ter verificatie hiervan dient de verzekeraar onder meer een actuair verslag in, vergezeld van een verklaring van de actuaaris. De Verzekeringskamer houdt hierop toezicht. Dit alles is zeer terecht. Deze technische voorzieningen hebben daarmee het karakter van een wettelijk verplichte voorziening ter hoogte van de berekende of geschatte verplichtingen van de verzekeraar tegenover zijn polishouders. Op de balans vormen zij daarmee geen onderdeel van het eigen vermogen van de verzekeraar maar van zijn toekomstige verplichtingen. Deelt de minister mijn mening dat de jaarlijkse mutaties in deze voorzieningen in de verlies- en winstrekening ten volle mogen worden afgetrokken voor de berekening van de vennootschaps-

belasting? Ik stel de vraag, omdat ik heb vernomen dat deze zaak nogal eens een discussiepunt vormt met de belastingdienst.

Voorzitter! Ik zie met belangstelling de antwoorden van de bewindsman tegemoet.

□

Minister **Zalm**: Mijnheer de voorzitter! Ik zal graag proberen de vragen van de heer Van Dijk te beantwoorden.

De heer Van Dijk vroeg om te beginnen waarom de minister van Financiën zich zo lankmoedig en tolerant heeft opgesteld, toen het amendement in de Tweede Kamer werd voorgelegd. Ik heb het amendement afgeraden. Niettemin heeft de Kamer het amendement aanvaard. Ik moet dus wel verantwoord worden waarom ik daarover niet de portefeuillekwestie heb gesteld. Het onderwerp leek mij niet zo zwaar te wegen dat ik daarover, zo vroeg in mijn nog kortstondige carrière, meteen al de portefeuillekwestie moest stellen.

Kleinschalige initiatieven worden gewenst geacht, maar zijn nieuwe initiatieven nog wel mogelijk? Zo luidde de tweede vraag van de heer Van Dijk. Nieuwe begrafenisverenigingen kunnen niet worden opgericht voor zover zij optreden als verzekeraar, want dan vallen zij onder het nieuwe toezichtsregime. Als het gaat om nabuurhulp, zonder dat er sprake is van contractueel vastgelegde verplichtingen en afdwingbare rechten, blijft het oprichten van nieuwe verenigingen te allen tijde mogelijk.

Wij weten voorts niet helemaal zeker dat er weinig begrafenisverenigingen meer worden opgericht, maar dat is wel de informatie die wij ontvangen van de Verzekeringskamer en van het Landelijk samenwerkingsverband van uitvaartinstellingen zonder winstoogmerk. Beide hebben de indruk dat geen nieuwe begrafenisverenigingen meer worden opgericht.

De heer Van Dijk heeft erop gewezen dat ik mij indertijd bij de behandeling in de Tweede Kamer bezorgd heb getoond over het ontstaan van nieuwe, kleine verzekeraars die buiten de wet vallen. Volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel zouden zij ook al onder een verlicht regime vallen. De vraag is of het nieuwe regime niet even

Zalm

gevoelig voor misbruik is. Het verlichte regime stelde eisen aan de bedrijfsvoering, de informatieverschaffing en de accountantscontrole. In het oorspronkelijke regime was het risico dus minder.

In het amendement wordt de scheidslijn getrokken bij 3000 verzekerden. Beneden die lijn wordt geen toezicht gehouden en daarboven wel. De heer Van Dijk heeft gevraagd of dit tot oneigenlijk gebruik aanleiding heeft gegeven. Voor zover mij bekend is, zijn er geen maatschappijen gesplitst louter om het toezichtsregime te ontlopen. In de toekomst is dat ook niet meer mogelijk, omdat elke verzekeraar die zich aanmeldt na 1 januari 1995, ongeacht de grootte, onder het toezichtsregime komt.

In de Tweede Kamer is de motie-Van Dijke aangenomen. Daarin wordt mij verzocht om de Verzekeringskamer te verzoeken een studie te verrichten naar het mogelijke onderscheid tussen "commercieel" en "niet-commercieel". De heer Van Dijk heeft daarover op de eerste plaats gevraagd of niet-commerciële verenigingen niet sowieso al buiten het toezicht vallen. Wanneer "niet-commercieel" wordt gedefinieerd als klein, dus met minder dan 3000 leden, vallen zij inderdaad sowieso buiten het toezicht. Maar de heer Van Dijke had juist het oog op eventuele verenigingen die groter zouden zijn dan 3000, maar toch uitdrukkelijk geen commercieel karakter hadden. De vraag is dan hoe het karakter moet worden bepaald. Ik heb in de Tweede Kamer gezegd dat het mij nogal moeilijk leek dat vast te stellen. Een voorbeeld is de AVVL, die is ontstaan als een vereniging maar inmiddels de NV-vorm heeft aangenomen. Mijn indruk was dat het getalscriterium de doorslag zou moeten geven. Niettemin heb ik mij bereid verklaard om de Verzekeringskamer daar nog eens haar licht over te laten schijnen. Misschien ziet zij kans om tot meer geavanceerde toetsingsmogelijkheden te komen.

Tot slot de kwestie van de technische voorzieningen met de Verzekeringskamer aan de ene kant en de belastingdienst aan de andere kant. Wij moeten een goed onderscheid maken. Zo ziet de Verzekeringskamer vooral op de soliditeit van de verzekeraar. Dus de toevoegingen aan de reserves kunnen in de ogen van de

Verzekeringskamer nooit groot genoeg zijn. Dat is altijd goed voor de soliditeit en de continuïteit.

De belastingdienst heeft natuurlijk een andere rol te spelen. Die moet ook bekijken of de winst niet te veel gedrukt wordt door grote toevoegingen aan de reserves. Dus de belastingdienst heeft uit een andere invalshoek een afzonderlijk oordeel met als basis het goed koopmansgebruik. Dat kan dus afwijkend zijn van de voorziening die de maatschappij getroffen heeft. Overigens is in de jurisprudentie dit zelfstandige beoordelingsrecht van de fiscus op de redelijkheid van de getroffen voorziening erkend. Ik hoop dat ik hiermee volledig ben geweest.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik heb alleen nog een aanvullende opmerking en vraag naar aanleiding van het laatste deel van het antwoord.

Ik erken natuurlijk wel de verschillende verantwoordelijkheden van Verzekeringskamer en belastingdienst, maar het gaat hierbij om de verplichting van de verzekeringsbedrijven op grond van deze wet om prudent vastgestelde, technische voorzieningen op basis van een actuariële berekening in stand te houden.

Het gaat hierbij niet om het verhelderen van een eigen vermogen, maar om een verplichting van de verzekeringsbedrijven op grond van de wet. Het majoreren op dat punt door een verzekeringsbedrijf zal ertoe leiden dat het hogere premies moet heffen en daarmee dat het zich waarschijnlijk uit de markt concurreert.

Maar zelfs in dat geval wil ik graag toch nog eens de volgende vraag stellen. Als blijkt dat die technische voorzieningen op goede gronden, gebaseerd op een actuariële verklaring, zijn vastgesteld en een goede afspiegeling zijn van de toekomstige verplichtingen van het verzekeringsbedrijf, is de minister dan niet met mij van mening dat die niet als eigen kapitaal beschouwd moeten worden, maar de vorm van een schuld hebben en zodanig in de verlies- en winstrekening verwerkt dienen te worden dat zo'n bedrijf over een deel van die voorzieningen geen vennootschapsbelasting betaalt?

Mijn vraag is dus op het volgende toegespitst. Als inderdaad wordt vastgesteld dat die voorzieningen een goede afspiegeling vormen van de toekomstige verplichtingen van het bedrijf, is de minister dan niet met mij van mening dat ze als zodanig ook behandeld dienen te worden, ook in fiscaal opzicht?

□

Minister **Zalm**: Voorzitter! Het antwoord hierop is mijns inziens zonder meer bevestigend.

De kwesties met de fiscus gaan over de onmatigheid, dus over de vraag of het inderdaad een redelijke reservering is. Daarbij kan niet gevaren worden op het oordeel van de Verzekeringskamer, omdat deze louter minimale eisen stelt. Als een bedrijf meer wil reserveren, is dat in de optiek van de Verzekeringskamer winst. Maar de belastingdienst kan de mening zijn toegedaan dat het grenzen overschrijdt. Uiteindelijk is een beroep op de rechter mogelijk. Het gaat erom of de vraag die wij in abstracto met "ja" beantwoorden in concreto in die zin wordt beantwoord dat er van prudente voorziening sprake is dan wel van een overmatige voorziening.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet verband houdende met onder andere de introductie van agentschappen, de integratie van de begrotingsartikelen "personeel" en "materieel" en een nadere aanpassing van de financiële verantwoordingsprocedure (zesde wijziging van de Comptabiliteitswet) (23796).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Boorsma** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Een gedachtenwisseling over dit onderwerp, een wijziging van de Comptabiliteitswet, is typisch iets "voor de liefhebber". Het merendeel van de kamerleden in de Eerste en de Tweede Kamer loopt natuurlijk niet warm voor een