

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 1995

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is het wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer zo ingrijpend gewijzigd dat de memorie van toelichting nauwelijks meer inzicht biedt in de doelstellingen van de wet en de wijze waarop en mate waarin deze worden bereikt. Zij zouden daarom prijs stellen op een analyse van de situatie als gevolg van de amendering en welke consequenties daaruit voortvloeien voor wat de Minister van Financiën aanvankelijk voor ogen stond.

Deze leden hebben in het bijzonder belangstelling voor een vergelijkende analyse van de inhoud en bedoeling van het oorspronkelijke artikel 9 en van het bij amendement (amendement Smits c.s.; kamerstukken II 1994/95, 23 688, nr. 10) gewijzigde artikel 9. Wat zouden de kenmerken van de groep bedrijven zijn geweest die op grond van het oorspronkelijke artikel 9 bij algemene maatregel van bestuur onder «het verlichte regime» zou zijn gebracht?

De achtergrond van de tweedeling waarin het wetsvoorstel vóór de amendering door het lid Smits voorzag, was de volgende. Hoewel ondertoezichtstelling van de gehele natura-uitvaartverzekeringsbranche op de langere termijn de belangen van de verzekerden op de beste wijze zou dienen, zou dit – met de daarmee gepaard gaande voorschriften met betrekking tot de technische voorzieningen en dergelijke – een groot aantal bedrijfsbeëindigingen met zich brengen, met name onder de kleinere verzekeraars, waartoe vele begrafenisverenigingen met een ideële doelstelling behoren. Evenals mijn ambtsvoorganger achtte ik dat niet wenselijk. Zoals gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1994/95, 23 688, nr. 6, bladzijde 2) is het echter niet zo dat dergelijke kleine verzekeraars niet in de problemen kunnen komen. Onvoldoende reserveringen, te lage premiestelling en sterke vergrijzing kunnen er toe leiden dat verzekerden met lege handen achter blijven. Om deze reden was voorzien in een verlicht regime dat in een aantal elementaire randvoorwaarden voorzag met betrekking tot onder andere de verslaglegging en de externe controle. Deze randvoorwaarden hadden de kleinere natura-uitvaartverzekeraars moeten bewegen tot wat meer professionalisering. Zij hadden hun verplichtingen en hun eventuele tekorten moeten berekenen, opdat de verzekerden in ieder geval zouden weten waar zij aan toe waren. Omdat ook de inspraakmogelijkheden van verzekeringnemers wettelijk zouden zijn geregeld, zou een en ander een

stimulans hebben betekend voor de kleinere natura-uitvaartverzekeraars om in de toekomst te trachten de solvabiliteitspositie te verbeteren. Bovendien zou het faillissementsrisico beperkt zijn geweest door een verplicht voorgeschreven kortings- of omslagregeling.

De indieners van het amendement Smits c.s. vreesden echter dat zelfs het verlichte regime bij vele begrafenisverenigingen met een ideële doelstelling tot beëindiging van activiteiten zou leiden omdat zij niet in staat zouden zijn aan deze voorschriften te voldoen. Deze indieners wilden, kort gezegd, het traditionele burenhulp-karakter, dat vele van deze verenigingen kenmerkt, in stand houden. De uitvaartverzorging zou volgens deze indieners anders te veel een zaak van de commercie worden. Bovendien achtte men het verzekeringskarakter bij deze verenigingen sterk ondergeschikt. Het lokale karakter en de sterke onderlinge betrokkenheid van de leden van vele kleine begrafenisverenigingen, zouden bovendien extern toezicht c.q. regulering overbodig maken.

De ondergetekende meent dat het verlichte regime en de vrijstelling ingevolge het amendement grosso modo dezelfde groep natura-uitvaartverzekeraars betreft.

Deze leden vragen welke omvang en welk marktaandeel de natura-uitvaartverzekeraars die onder het verlichte regime zouden zijn gevallen naar schatting zouden hebben gehad.

Als gevolg van het 3000-criterium zal het toezicht, zeer globaal geschat, betrekking hebben op circa 100 natura-uitvaartverzekeraars (met circa 75% van het totaal aantal verzekerden). Het resterende deel van de natura-uitvaartverzekeraars (circa 600) zou onder het verlichte regime zijn gevallen. De ondergetekende gaat er van uit dat een groep van ongeveer dezelfde omvang op grond van het amendement uitgezonderd zal worden. Deze cijfers zijn echter zacht. Pas na de inwerkingtreding van de wet kan duidelijk worden om hoeveel verzekeraars het werkelijk gaat. Fusies en andere samenwerkingsvormen hebben hun invloed op de cijfers. Bovendien is nog niet duidelijk hoeveel van de verzekeraars die op zich onder de uitzondering vallen, op vrijwillige basis onder toezicht zullen komen.

Deze leden vragen of de gekozen groepsafbakening iets zegt over het al of niet commerciële karakter van die bedrijven.

Het begrip «commercieel» laat zich niet goed definiëren.

Er zijn grote en kleine begrafenisverenigingen waarvan in de statuten het ontbreken van een winstoogmerk is vastgelegd. In de praktijk kunnen dergelijke verenigingen soms wel als commerciële organisaties worden aangemerkt (in het spraakgebruik is «commercieel» soms een synoniem voor «professioneel») en kunnen zij, ondanks de hiervoor genoemde statutaire bepalingen, feitelijk toch winst maken dan wel winst nastreven. Wel kan in het algemeen worden gesteld dat de geringe omvang grenzen stelt aan eventuele commerciële ambities.

De leden van de CDA-fractie vragen waar nu inlichtingen over de vrijgestelde bedrijven kunnen worden ingewonnen.

Aangezien de Verzekeringskamer als gevolg van het amendement geen enkele rol speelt ten aanzien van de vrijgestelde natura-uitvaartverzekeraars, kunnen daar geen inlichtingen worden ingewonnen. Behalve bij de desbetreffende verzekeraars zelf, zal dit wellicht kunnen geschieden bij een brancheorganisatie, mits een verzekeraar daarbij is aangesloten.

De leden van deze fractie vragen wat de gevolgen zijn van het feit dat alleen bestaande bedrijven worden uitgezonderd, en nieuw op te richten

verenigingen en onderlinge waarborgmaatschappijen, ook al zijn die zeer klein, onder het zware regime van de wet komen. Aangezien dat regime, blijkens het advies van de Verzekeringskamer, kleine verzekeraars in hun bestaan zou bedreigen, vragen deze leden of nog te verwachten is dat nog kleine bedrijven zullen ontstaan en wat het oogmerk in dat opzicht is van het gewijzigde artikel 9.

Het verlichte regime, waarin het wetsvoorstel aanvankelijk voorzag, stond ook open voor nieuw op te richten onderlingen. Het amendement zondert slechts bestaande natura-uitvaartverzekeraars uit van het toezicht teneinde te voorkomen dat nieuwe verzekeraars worden opgericht, uitsluitend om zich te onttrekken aan het toezicht ingevolge de wet. Deze beperking in het amendement onderschrijf ik. Het verlichte regime voorzag in zekere elementaire randvoorwaarden, waardoor het afzien van toezicht op de kleine natura-uitvaartverzekeraars kon worden gerechtvaardigd. In dat verband bestond er geen bezwaar tegen dat ook nieuw op te richten natura-uitvaartverzekeraars op onderlinge grondslag onder het verlichte regime zouden komen te vallen. Van het Landelijk Samenwerkingsverband van Uitvaartinstellingen zonder Winstoogmerk heb ik overigens begrepen dat nieuwe begrafenisverenigingen in de praktijk niet meer worden opgericht. Aangezien de uitzondering van de begrafenisverenigingen als gevolg van het amendement haar rechtvaardiging vindt in de traditionele burenhulp en de daarmee samenhangende onderlinge betrokkenheid van de leden, zie ik, met de indieners van het amendement, geen reden ook kleine nieuw op te richten natura-uitvaartverzekeraars uit te zonderen van het toezicht. Dat zou slechts oneigenlijk gebruik mogelijk maken. Praktisch iedere natura-uitvaartverzekeraar begint immers klein en geeft er wellicht de voorkeur aan te starten zonder te hoeven voldoen aan de toezichtseisen. Ik acht dat niet in het belang van de consument.

De leden van de CDA-fractie zijn de mening toegedaan dat het voorliggende wetsvoorstel een overmatige regulering ten toon spreidt. Zij vragen of de minister deze mening deelt en hoe deze regulering zich verhoudt tot de voornemens van dit kabinet.

Gelet op de deconfitures die zich hebben voorgedaan onder natura-uitvaartverzekeraars acht de ondergetekende van overmatige regulering geen sprake. Daar komt bij dat van een belangrijke versobering van het wetsvoorstel sprake is als gevolg van het vervallen van het verlichte regime.

Deze leden vragen of de minister expliciet wil maken waarom de natura-uitvaartverzekeraars geen neven-producten mogen aanbieden.

Het verbod op het nevenbedrijf wordt ingegeven door prudentiële toezichtsoverwegingen. Ook voor schade- en levensverzekeraars geldt dit verbod. Door het verbod op een nevenbedrijf wordt voorkomen dat de belangen van verzekerden worden blootgesteld aan risico's die vreemd zijn aan het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf.

De leden van de CDA-fractie vragen tenslotte hoe de minister wil omgaan met de in de Tweede Kamer ingediende motie-Van Dijke c.s. (kamerstukken II 1994/95, 23 688, nr. 13).

Ik heb de Verzekeringskamer op 17 februari 1995 verzocht de in de gewijzigde motie-Van Dijke gevraagde notitie op te stellen.

Het is de leden van de fractie van de PvdA niet geheel duidelijk, hoe het bij amendement gewijzigde artikel 9 van het voorstel begrepen moet worden. Dient door de daar bedoelde natura-uitvaartverzekeraars uitsluitend «op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet» aan het onder b. geformuleerde vereiste te worden voldaan, zodat zij na dat tijdstip meer dan 3000 verzekerden kunnen hebben, zonder dat de wet op hen van toepassing wordt? Als dat zo is, leek dit deze leden toch niet

geheel bevredigend, met name niet als sprake zou zijn van een zeer grote toename van het aantal verzekerden. Of is in de in artikel 9, onder b, voorkomende bepaling met betrekking tot de omvang van het aantal verzekerden een zelfstandig vereiste waaraan steeds, dus ook na het boven bedoelde tijdstip, zal moeten zijn voldaan, wil de wet niet van toepassing zijn op de betrokken verzekeraar? Ook dat leek deze leden niet geheel bevredigend, omdat dan één enkele verzekerde meer of minder, sterker dan bij handhaving van de oorspronkelijke voorgestelde tekst het geval zou hoeven te zijn, tot enorme wijzigingen in de wettelijke verplichtingen zou leiden.

Het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige wet is slechts relevant voor de vraag of een verzekeraar op dat tijdstip het natura-uitvaartverzekeringsbedrijf uitoefent. Dit is één van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Eveneens moet worden voldaan aan alle andere voorwaarden genoemd in het eerste lid van het door het amendement gewijzigde artikel 9. Zodra aan één van die voorwaarden niet (langer) wordt voldaan, wordt de wet op de betrokken verzekeraar van toepassing. Indien bijvoorbeeld een begrafenisvereniging na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet de 3000-grens overschrijdt, valt zij onder de werking van deze wet.

Dat één verzekerde meer of minder grote gevolgen kan hebben voor een natura-uitvaartverzekeraar is juist. Dit is inherent aan het hanteren van een getalscriterium. Het komt de ondergetekende overigens voor dat een natura-uitvaartverzekeraar kan voorzien wanneer hij de 3000-grens zal passeren. Hij kan met het oog daarop tijdig zijn maatregelen treffen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm