

Vergaderjaar 1997–1998

**25 507**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 februari 1998

Gezien de omvang van het verslag van de Tweede Kamer is er in deze nota voor gekozen de tekst op te delen in genummerde blokken, teneinde eenvoudiger te kunnen verwijzen naar voorgaande en volgende vragen. De volgorde van de tekst van het verslag is gehandhaafd.

#### **1. Inleiding**

1

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

Het begunstigingsverbod beperkt de concurrentie tussen tussenpersonen. Deze bepaling verhindert de facto dat een efficiënt werkende tussenpersoon met minder beloning genoeg kan nemen. Daarnaast zijn tussenpersonen niet in staat in te spelen op de wensen van de klant door middel van het aanbieden van de verschillende gewenste prijs/prestatieverhoudingen in dienstverlening. Tussenpersonen kunnen verschillen in de eindprijzen slechts door onderhandelingen met verzekeraars tot stand brengen. In de praktijk leidt dit tot weinig prijsdifferentiatie. Een ander bezwaar is dat het begunstigingsverbod ook geldt voor verzekeraars (zowel intermediairverzekeraars als direct writers), waardoor de commerciële instrumenten voor de gehele verzekeringsbranche worden ingeperkt.

De afschaffing van artikel 16 biedt tussenpersonen en verzekeraars de mogelijkheid om het aanbieden van extra voordeel te gebruiken als marketinginstrument. Dit kan leiden tot een betere concurrentie, hetgeen in het voordeel uitwerkt van de consument.

Aangezien tussenpersonen een sterke prikkel krijgen om de consument meer inzicht te geven in de prijs/prestatieverhouding van hun dienstverlening, zal de transparantie op dit deel van de verzekeringsmarkt juist worden vergroot.

2

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

Het belang van dit wetsvoorstel wordt bepaald door de introductie van prijsconcurrentie tussen assurantietussenpersonen. Thans is het tussenpersonen onmogelijk om zonder medewerking van een verzekeraar zich in hun prijsstelling te onderscheiden van hun concurrenten. De prijs voor hun diensten (provisie) wordt immers in een overeenkomst tussen verzekeraar en tussenpersoon vastgesteld en artikel 16 verbiedt tussenpersonen hun klanten hierop een korting te verlenen. Het van overheidswege in ernstige mate belemmeren van prijsconcurrentie in (een deel van) een sector van het private bedrijfsleven, waarbij individuele tussenpersonen slechts met medewerking van verzekeraars kunnen differentiëren naar eindprijs, is uniek te noemen. Dit kwam in andere sectoren zelfs ten tijde van het prijsbeleid niet voor. De toen door de overheid afgegeven prijzenbeschikkingen stelden grenzen aan maximale prijsverhogingen, maar gaven wel ruimte voor concurrentie onder dat niveau.

Door de provisiemaximeringsovereenkomst (zie vraag 13) worden in de praktijk bij de meeste schadeverzekeringen de maximumtarieven gehanteerd.

Tevens bestaat er een relatie met het mededingingsoordeel over prijskartels. Het algemene prijsbeleid is in het begin van de jaren tachtig afgeschaft om zo allocatieve verstoringen en benadeling van consumenten te voorkomen. Ook het bijzonder prijsbeleid moet onder de loep worden genomen. Vaak wordt er ten onrechte een relatie gelegd tussen hoge kwaliteit, onafhankelijkheid en vaste prijzen, onder meer door vrije beroepsbeoefenaren. De prijsprikkel dwingt echter tot efficiënt, servicegericht en kwalitatief onderscheidend aanbod.

Het intrekken van beschermende prijsregels kan tot gevolg hebben dat tussenpersonen mogelijk hun bedrijfsstrategie zullen moeten aanpassen. Zij zullen adequaat moeten inspelen op de nieuwe situatie en kunnen dit onder meer doen door, kwantitatief en kwalitatief, meerwaarde te bieden aan afnemers. In een markteconomie zijn ondernemerschap en werkgelegenheid gestoeld op efficiënte, klantgerichte productiewijzen.

Het wetsvoorstel past in de moderne lijn van denken over concurrentie. Het past ook in de door het kabinet voorgestane verhouding tussen bedrijfseconomisch toezicht en mededingingsbeleid, waarnaar door deze vragenstellers wordt verwezen. In bedoelde brief (25 000 IXB, nr 31) wordt uiteengezet hoe concurrentie en bedrijfseconomisch toezicht elkaar in evenwicht kunnen houden. Dan zou men kunnen spreken van «optimale» concurrentie. De term «maximale» concurrentie past niet goed bij het

marktwerkingsbeleid van dit kabinet. Het gaat immers altijd om concurrentie binnen door de overheid gestelde randvoorwaarden en toezicht. De termen «optimale» en «maximale» concurrentie komen in de brief overigens niet voorgoed samen kunnen gaan.

3 en 4

*De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de eventuele samenhang met de voorgenomen wijzigingen van de artikelen 13 en 15. Zij vragen of het waar is dat deze wetswijzigingen eerst in maart 1998 worden verwacht en of het kabinet uitvoerig wil ingaan op de voor- en nadelen van een gelijktijdige behandeling van de twee andere voorgenomen wetswijzigingen met betrekking tot de provisiebepaling en het afmakingscourtagé. Zal een gefaseerde behandeling van de wijziging van de Wabb de inhoudelijke discussie rond de voorstellen niet in gevaar brengen?*

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

De artikelen 13 en 15 enerzijds en artikel 16 anderzijds vertonen in zoverre samenhang, dat ze alle betrekking hebben op de beloning van de assurantietussenpersoon. Het begunstigingsverbod in artikel 16 heeft bovendien alleen bestaansrecht zolang de enige toegestane vorm van beloning voor de tussenpersoon uit provisie bestaat. Met andere woorden, de artikelen 13 en 15 vormen een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van artikel 16. Het is daarentegen niet zo dat artikel 16 onmisbaar is voor het kunnen functioneren van de artikelen 13 en 15. De wetsvoorstellen kunnen apart worden behandeld. Het kabinet streefde er aanvankelijk naar artikel 16 op 1 januari 1998 buiten toepassing te laten verklaren. De artikelen 13 en 15 zouden vier à vijf jaar na die datum vervallen. Deze fasering is reeds aangekondigd in de brief van 4 september 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 28). Teneinde eerstgenoemde streefdatum te halen, is besloten het wetsvoorstel te splitsen. Het oorspronkelijke karakter en doel van het kabinetsbesluit, te weten fasering, wordt daarmee op geen enkele wijze geweld aangedaan, terwijl er naar het oordeel van ondergetekenden technisch noch inhoudelijk zwaarwegende bezwaren zijn tegen een gefaseerde behandeling van artikel 16 en de artikelen 13 en 15.

Ondergetekenden streven er naar het resultaat van de evaluatie en het voorstel voor wijziging van de andere beloningsartikelen van de Wabb nog deze kabinetsperiode bij de Tweede Kamer in te dienen. Een daartoe strekkend wetsvoorstel is op 16 januari 1998 voor advies aan de Raad van State gezonden. De reden voor de prioriteitstelling van afschaffing van artikel 16 is dat ondergetekenden eraan hechten, juist vanwege mogelijk ingrijpende gevolgen van het afschaffen van de beloningsregels, een gefaseerde invoering te kiezen. Reeds in de brief van 4 september 1996 aan de Tweede Kamer is voorgesteld eerst artikel 16 in te trekken en pas enige jaren later de andere relevante beloningsartikelen. Een gezamenlijke behandeling in een allesomvattend voorstel zou tot uitstel van behandeling hebben geleid.

Een aanvullende reden is het feit dat de Tweede Kamer herhaaldelijk aandringt op snelle implementatie van de MDW-voorstellen.

De afschaffing van het begunstigingsverbod zal, voor zover nu valt te overzien, geen consequenties hebben voor de voorgenomen overige wetswijzigingen. De wetgevingskwaliteit is dan ook niet in het geding.

5

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

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

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

*De leden van de CDA-fractie betreuren het dat de Raad van State zich in zijn advies heeft beperkt tot het maken van opmerkingen van redactionele aard. Immers, zowel de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Assurantie-adviseurs, de Nederlandse Bond van Assurantiebemiddelaars (NBvA), alsmede het Verbond van Verzekeraars en de Verzekeringkamer hebben nogal fundamentele bezwaren tegen de afschaffing van het begunstigingsverbod.*

De leden van de CDA-fractie noemen een aantal in hun ogen bestaande voordelen van het huidige beloningssysteem. Het kabinet wil echter wijzen op de aan dit systeem klevende nadelen: het gebrek aan prijsconcurrentie tussen tussenpersonen en de daarmee samenhangende nadelige gevolgen voor afnemers. Voor een uitgebreidere beschouwing wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2.

6

*Voorts betreuren deze leden het dat de SER-commissie voor de assurantiebemiddeling niet om advies is gevraagd en nodigen zij de bewindslieden uit de SER-commissie alsnog advies te vragen.*

De voorzitter van de MDW-werkgroep Wabb was de op persoonlijke titel benoemde heer prof. dr. C.K.F. Nieuwenburg, die tevens onafhankelijk lid is van de SER Commissie van Advies Wet assurantiebemiddelingsbedrijf. Ook was een vertegenwoordiger van de afdeling Vestigingswetten van de SER lid van de werkgroep. Op basis van analyses van de MDW-werkgroep heeft het kabinet besloten artikel 16 af te schaffen. De MDW-werkgroep heeft alle belanghebbende partijen (tussenpersonenorganisaties, Verbond van Verzekeraars, Verzekeringkamer en Consumentenbond) gehoord. Behandeling in de SER-commissie, die grotendeels uit dezelfde partijen bestaat, zou naar de mening van ondergetekenden geen additionele inzichten hebben geboden.

*De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet tenslotte uitvoerig in te gaan op de reeds vorig jaar door de Verzekeringskamer tegen de voorgenomen wijziging van de Wabb geuite bezwaren.*

In het kader van het MDW-Wabb project heeft de Verzekeringskamer (VK) zowel mondeling als schriftelijk inbreng geleverd. Voorts heeft de VK in een brief aan uw Kamer aandacht gevraagd voor de stabiliteit van de verzekeringsbedrijfstak en heeft zij gepleit voor een onderzoek naar de consequenties van het voorgenomen beleid. De VK heeft aangegeven dat bij het verdwijnen van het provisiestelsel uit de wet zij het waarschijnlijk acht dat verzekeraars in een strijd om het distributiekanaal tegen elkaar zullen opbieden. Dit zou er toe kunnen leiden dat de solvabiliteit van verzekeraars kan worden aangetast.

Naast de, overigens breed gedragen, opvatting dat de vakbekwaamheids-eisen en de registerinschrijving een belangrijke rol vervullen, is de VK in haar inbreng ten behoeve van het MDW-Wabb project uitgebreid ingegaan op de beloningsregels.

Ten aanzien van artikel 16 Wabb, het begunstigingsverbod, gaf de VK aan de ratio van die bepaling, nl. dat voorkomen moet worden dat (aspirant-) verzekeringnemers onvoldoende doordacht verzekeringsovereenkomsten aangaan, nog steeds verdedigbaar te achten. De VK merkte daarbij op het echter een kwestie van afweging te vinden of dit belang zwaarder moet wegen dan de voordelen van afschaffing voor de polishouder, te weten het mogelijk maken van een lagere premie. Zij wees voorts op het feit dat de ratio van het begunstigingsverbod ook op andere wijze wordt gediend, zoals bij levensverzekeringen door de verplichte afkoelingsperiode van twee weken (zie het antwoord op vraag 10).

De bezwaren van de VK richtten zich niet zozeer op het nu voorliggende voorstel tot afschaffing van artikel 16, als wel op de afschaffing van de overige beloningsartikelen (artikelen 13 en 15 Wabb).

Op deze plaats zal worden ingegaan op de opmerkingen die de VK heeft gemaakt ten aanzien van de voorliggende afschaffing van artikel 16. In de toelichting op het nog bij uw Kamer in te dienen wetsvoorstel waarin de afschaffing van de artikelen 13 en 15 is opgenomen zal worden uiteengezet wat de afwegingen van het kabinet zijn om tot die afschaffing te besluiten. Ook zullen de bezwaren die door vertegenwoordigers uit diverse geledingen zijn geuit, waaronder de bezwaren van de VK tegen de afschaffing van de artikelen 13 en 15, uitgebreid worden gezien.

Ten aanzien van het door de VK bepleite onderzoek voorafgaand aan de afschaffing van artikelen van de Wabb zij opgemerkt dat door diverse instanties onderzoek is gedaan. Bij het antwoord op vraag 30 wordt ingegaan op de onderzoeken van het CPB, het EIM en het NEI. In algemene zin zien ondergetekenden daarin een ondersteuning van hun voorstellen.

Het door de VK geschetste risico dat door de afschaffing van het begunstigingsverbod de solvabiliteit van verzekeraars negatief beïnvloed zou kunnen worden, achten ondergetekenden gering. In een professionele bedrijfstak als de onderhavige is niet te verwachten dat enkel door het introduceren van de mogelijkheid om desgewenst kortingen te verstrekken de solvabiliteit van verzekeraars zo ernstig in gevaar zal komen dat faillissementen zullen optreden. Niet verwacht wordt dat het verstrekken van cadeaus of kortingen op zichzelf zal leiden tot desastreuze gevolgen voor consumenten ten gevolge van een doorwerking op de solvabiliteit van verzekeraars. Ondergetekenden worden in deze overtuiging gesterkt door de ervaringen in andere financiële sectoren zoals bij hypotheekbemiddelaars en kredietbemiddelaars. Aldaar is het nu al mogelijk om kortingen en cadeaus te verstrekken; er zijn geen aanwijzingen dat dergelijke kortingen in die sectoren tot faillissementen zouden hebben geleid.

De VK beschikt over een uitgebreid instrumentarium om het vertrouwen in de onder haar toezicht staande verzekeraars te handhaven. Gewezen kan worden op de evaluatie Vie d'Or en de mede naar aanleiding daarvan in gang gezette verdere verbetering van het toezichtsinstrumentarium alsmede de door de VK opgestelde nota «De actualisering van het toezicht», die in oktober 1997 aan de vaste commissies voor Financiën en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gezonden. Ondergetekenden zijn per saldo van mening dat de afweging die de VK schetst ten aanzien van de afschaffing van artikel 16 zou moeten uitvallen ten gunste van het afschaffen van dit artikel. De beoogde verbetering van de marktwerking, de relatie tot het bredere mededingingsbeleid en de afschaffing van de Wet beperking cadeaustelsel zijn hierbij doorslaggevende argumenten.

8

*De leden van de VVD-fractie zijn verrast door de indiening van dit wetsvoorstel. In de brief van 4 september 1996 (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 28) is niet aangekondigd dat dit wetsvoorstel apart zou worden ingediend. De opmerkingen over deze (aparte) indiening in de memorie van toelichting gaan volledig voorbij aan de inhoud van de brief van 4 september 1996. Ook wordt volledig voorbij gegaan aan de komende evaluatie van de Wabb. Het is dan ook niet te begrijpen waarom niet is gewacht op de totstandkoming van eventuele wijzigingsvoorstellen van de artikelen 13 en 15 en de resultaten van de evaluatie. Dit wetsvoorstel apart behandelen doet geen recht aan activiteiten die in de bedrijfstak verzekeringswezen zelf worden ontplooid.*

In de brief van 4 september 1996 is gemeld dat de inhoud en tijdfasering van het pakket maatregelen (t.w. afschaffing van de beloningsregels) in onderlinge samenhang moet worden gezien. Er is echter ook aangegeven dat de afschaffing van deze beloningsregels gefaseerd zou plaatsvinden. Verwezen wordt naar de beantwoording van de vragen 3 en 4 over de gefaseerde behandeling van de wijziging van de Wabb. Het MDW-Wabb kabinetsbesluit, inhoudende het laten vervallen van de beloningsregels in de artikelen 13, 15 en 16 Wabb, staat bij de evaluatie van de Wabb niet meer ter discussie. Wel is de evaluatie gericht op de uitwerking van dit besluit en wordt onderzocht wat de consequenties van het kabinetsbesluit zijn voor de andere artikelen van de Wabb.

9

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

Intrekking van het begunstigingsverbod betekent niet dat de consumentenbescherming wordt losgelaten, maar juist dat er voor de consument ruimere keuzemogelijkheden ontstaan. Bovendien worden de registratie van tussenpersonen en de vakbekwaamheidseisen waaraan zij moeten voldoen gehandhaafd.

Tussen GSM-abonnementen en verzekeringen bestaan enkele belangrijke verschillen. In de eerste plaats is duidelijk geworden dat sommige afnemers van zo'n flitsend en «gratis» GSM-apparaat geen idee blijken te hebben van de latere kosten (abonnement en gesprekskosten). Daardoor komen zij in financiële moeilijkheden. Een verzekering is echter een geheel ander product. De premie is al vóór het aangaan van de overeenkomst bekend en blijft meestal gedurende de looptijd ongewijzigd. In geval van premiewijzigingen tijdens de looptijd wordt verzekeringnemers in het algemeen de mogelijkheid geboden de overeenkomst tussentijds op te zeggen. In de tweede plaats is gebleken dat personen die zwichten voor de verleiding van een gratis telefoon en later hun abonnement en gesprekskosten niet kunnen betalen, in disproportionele mate moeten worden gezocht onder jongeren. Dit is niet primair de doelgroep waarop verzekeraars zich richten. In de derde plaats geldt bij levensverzekeringen een wettelijke «afkoelingsperiode» van twee weken (waarover meer bij het antwoord op vraag 10). De Consumentenbond is niet principieel tegen «gratis» telefoontoestellen maar tegen de prijsversluiting die daarmee gemoeid is. Ook op andere wijze wordt overigens intensief aandacht besteed aan consumentenbelangen in de verzekeringsmarkt. Verwezen wordt naar de beantwoording van vraag 11.

10

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

Ondergetekenden willen allereerst de indruk wegnemen dat allen die zich over het onderhavige onderwerp hebben gebogen, bezwaar hebben tegen opheffing van het begunstigingsverbod. Zo zond vanuit de sector van tussenpersonen zelf Rabobank Nederland de vaste commissie voor Financiën een brief (d.d. 15 oktober 1997) waarin zij aandringt op afschaffing, terwijl vanuit de sector van de «direct writers» verzekeringsmaatschappij OHRA tot aan het Hof van Justitie van de EG heeft gepleit voor de mogelijkheid nieuwe verzekeringnemers een cadeau te geven. Verder is aan de vraagzijde – toch niet onbelangrijk – de Consumentenbond een verklaard voorstander van afschaffing van artikel 16 (persbericht d.d. 15 oktober 1997). Verschillende instituten dragen daarnaast sterke argumenten aan voor het verbreken van de financiële banden tussen verzekeraar en tussenpersoon en voor rechtstreekse betaling door de consument voor de verschillende diensten van de tussenpersoon, zoals in het antwoord op vraag 30 wordt beschreven. De Verzekeringskamer tenslotte acht opheffing van het begunstigingsverbod

een kwestie van afweging (brief d.d. 20 mei 1996 in bijlage 3 bij het MDW-rapport).

In de afgelopen periode is de consument gaandeweg steeds meer een volwaardige marktpartij geworden die bewust eigen keuzen kan maken (zie ook de brief aan de Tweede Kamer over consumentenbeleid d.d. 24 april 1995, Kamerstukken II 1994/95, 23 162, nr. 3). Ook zijn er tegenwoordig krachtige consumenteninstututen. De consument is, onder andere door het sterk toegenomen opleidingsniveau, mondiger geworden en is in de «informatiemaatschappij» veel meer en beter geïnformeerd over wat er letterlijk en figuurlijk te koop is.

Daarnaast is de wettelijke basisbescherming van de consument omvangrijk. Er is een uitgebalanceerde wetgeving tot stand gekomen. In het Burgerlijk Wetboek zijn bepalingen opgenomen inzake misleidende reclame, productaansprakelijkheid, algemene voorwaarden, consumentenkoop, enz. Ter uitvoering van de Derde richtlijn levensverzekering is in artikel 53 Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv 1993) bepaald dat de consument bij het afsluiten van levensverzekeringen een wettelijk geregelde «afkoelingsperiode» van twee weken heeft. Vóór 1993 bestond een dergelijk recht van de consument alleen bij een in dienstverrichting gesloten levensverzekeringsovereenkomst. De afkoelingsperiode beschermt de consument tegen overhaaste beslissingen ten aanzien van het sluiten van een levensverzekering.

Naast deze wettelijke basisbescherming staan voor de consument op verzekeringsgebied verschillende wegen open om zijn ongenoegen kenbaar te maken over een verzekerings-overeenkomst die hij heeft afgesloten. Te denken valt hierbij aan de tuchtcolleges van de NVA en de NBvA die de handelwijze van tussenpersonen (voorzover lid van deze organisaties) toetsen. De relatie consument/verzekeraar komt aan de orde bij de Raad van Toezicht van het Verbond van Verzekeraars en bij de diverse ombudsmannen op het gebied van schade- en levensverzekeringen.

Het strafrecht is relevant voor het frauderisico. Dit kunnen verschillende typen strafbare feiten zijn. Het verstrekken van een valselijk opgemaakte of vervalste polis kan worden gekwalificeerd als valsheid in geschrifte. Ook kan er sprake zijn van oplichting of gekwalificeerde verduistering indien de tussenpersoon zich door de verzekeraar uitgekeerde schadebetalingen, of door de verzekeringnemer betaalde premies, wederrechtelijk toeigent.

Zoals in het kabinetsstandpunt over het MDW-rapport is aangegeven, zijn de opvattingen van de bedrijfstak en van de Consumentenbond bij de afweging betrokken. Dit naast de andere argumenten die ook in het kabinetsstandpunt zijn verwoord.

Het kabinet kent het genoemde Checcini-rapport. Ook het kabinet beschouwt het brede en gevarieerde aanbod van verzekeringsproducten, de variëteit aan distributiekanaalen en het grote aantal aanbieders alsmede de relatief goede naam van de financiële sector in Nederland als belangrijke verworvenheden. Opgemerkt moet worden dat de concurrentie tussen verzekeringsmaatschappijen (waarover het Checcini-rapport gaat) iets anders is dan concurrentie tussen tussenpersonen. Over die laatste groep gaat dat rapport niet; het onderhavige wetsvoorstel juist wel.

11

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



In de bedoelde motie worden de bewindspersonen uitgenodigd om in samenspraak met toezichthouders en de betrokken branches te komen met voorstellen ter versterking van de positie van de consument op de markt van de financiële producten. Bij de beantwoording van kamervragen in mei 1996 (Aanhangsel Handelingen II 1995/96, nr. 1206) is een overzicht gegeven van de beleidsvoornemens terzake. De beleidsvoornemens hadden onder meer betrekking op de aanpassing van het toezichtsbeleid en de toezichtswetgeving, de informatieversteviging, de verantwoording van de tussenpersoon jegens de consument, de inventarisatie van de verschillen tussen de diverse toezichtswetten en de bescherming van de consument bij dreigende deconfitures. De samenspraak met toezichthouders en de betrokken branches waarnaar wordt gevraagd, heeft plaatsgevonden en vindt nog plaats.

Ten aanzien van de voor de verzekeringssector relevante toezichtswetgeving heeft dat inmiddels tot de volgende resultaten geleid:

- Bij wet van 25 september 1996 (Stb 1996, 537) is de accountant van een financiële instelling verplicht om bepaalde informatie die voor de toezichthouder van essentieel belang kan zijn, zo spoedig mogelijk te melden aan de toezichthouder.
- Op 28 november 1997 is een wijziging van het Besluit Politierregisters in werking getreden waardoor het onder omstandigheden mogelijk wordt dat vertrouwelijke gegevens uit politierregisters worden verstrekt aan de Minister van Financiën of de financiële toezichthouders (Besluit van 19 november 1997, Stb. 549). Het gaat er in het bijzonder om de effectiviteit van het betrouwbaarheidsonderzoek door de Minister van Financiën en de toezichthouders te verbeteren door de verstrekking van relevante gegevens voor het onderzoek naar antecedenten en betrouwbaarheid van (potentiële) beleidsbepalende personen mogelijk te maken.

Beide regelingen hebben betrekking op de Wtv 1993, de Wtn, de Wtk 1992 en de Wte 1995. het Besluit Politierregisters daarenboven tevens op de Wet inzake de wisselkantoren.

- Op 18 december 1997 is bij de Tweede Kamer ingediend het wetsvoorstel tot opnemings in de Wtb, de Wte 1995, de Wtk 1992, de Wtn, de Wtv 1993, de Wet inzake de wisselkantoren, de Wet melding zeggenschap in ter beurze genoteerde vennootschappen 1996 en de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994, van bepalingen betreffende handhaving door middel van een dwangsom of een bestuurlijke boete en van bepalingen betreffende de rechtsgang (Kamerstukken II 1997/98, 25 821). Doelstelling van het wetsvoorstel is om door de invoering van de dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving de handhaving van de in deze wetgeving opgenomen regels te verbeteren en het strafrechtelijk apparaat enigszins te ontlasten.

Binnenkort zal bij de Tweede Kamer worden ingediend een wetsvoorstel waarmee ten aanzien van de wetgeving inzake het toezicht op verzekeraars onder andere de volgende wijzigingen worden aangebracht:

- de bewijslast voor de Verzekeringkamer wordt verlicht op het punt van de toetsing van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers van verzekeraars.
- de Verzekeringkamer krijgt de mogelijkheid om verzekeraars die daartoe aanleiding geven, vaker de verplichting op te leggen om verslagstaten in te dienen.

Tenslotte zijn in EU-kader onderhandelingen begonnen om tot wijziging te komen van de eerste richtlijn levensverzekering op het punt van de

formule voor de wettelijk vereiste solvabiliteitsmarge en de mogelijkheid om in individuele gevallen een hogere solvabiliteitsmarge te mogen eisen.

Consumentenbescherming is, naast het bewaken van de stabiliteit en de integriteit van de financiële sector, het achterliggende motief voor overheidstoezicht. Dit toezicht is er immers op gericht dat een dergelijke instelling aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Inzake de informatieverschaffing zij waar het gaat om de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 verwezen naar de beantwoording van de vragen 52 en 54. Ondergetekenden onderschrijven de in de motie geuite wens om ook op dit punt de positie van de consument op de financiële markten te versterken door de transparantie van het verzekeringsbedrijf te vergroten. De voorlichting van de consument is daarbij het aangrijpingspunt. Daarnaast wordt door een werkgroep van de Verzekeringkamer, het Verbond van Verzekeraars en de ministeries van Justitie en Financiën bezien in hoeverre een bepaalde mate van standaardisatie van waarderingsgrondslagen van de verzekeraars kan bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid.

Het onderhavige wetsvoorstel speelt een rol bij de verbetering van de transparantie en de verantwoording van de tussenpersoon jegens de consument. Met het voorstel wordt niet alleen beoogd door een toename van de concurrentie de prijs/prestatieverhouding van tussenpersonen te verbeteren en ruimte te bieden voor productinnovatie. Het heeft mede ten doel de consument meer inzicht te geven in die prijs/prestatieverhouding teneinde de transparantie te vergroten. Heel wel denkbaar is dat ten gevolge van de toenemende concurrentie aanbieders zich gaan onderscheiden door betere voorlichting. In de toelichting op het wetsvoorstel waarin onder meer de afschaffing van de artikelen 13 en 15 is opgenomen, zal nog nader worden ingegaan op de relatie van de assurantietussenpersoon en de consument. Ten aanzien van de bescherming van de consument bij dreigende deconfitures is aan de hand van een door de Verzekeringkamer en het Verbond van Verzekeraars opgesteld rapport de voorbereiding ter hand genomen voor de wettelijke grondslag voor een opvangregeling van levensverzekeraars. Met het voorgestelde opvanginstrument wordt beoogd de Verzekeringkamer de mogelijkheid te bieden om een aantal specifieke maatregelen te nemen ten aanzien van een verzekeraar nog voordat sprake is van een situatie waarin de noodregeling zou moeten worden toegepast. Tenslotte zij ten aanzien van de rapportage van de interdepartementale studiegroep die de verschillen en overeenkomsten in kaart brengt tussen een aantal wetten waarin het toezicht is geregeld op verzekeraars, pensioenfondsen en sociale verzekeraars aangegeven dat deze rapportage in het eerste kwartaal van dit jaar de Tweede Kamer zal bereiken (brief van 13 januari 1998, BGW97-3281U).

12

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

De Duitse wetgever heeft het Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (BAV) gemachtigd om verordeningen af te kondigen waarin bepaalde vormen van begunstiging worden verboden. Het moet gaan om zakelijk niet gerechtvaardigde begunstiging van een verzekeringnemer of van groepen van verzekeringnemers, waarbij dezen worden vergeleken met het geheel van verzekerden. Er worden twee vormen van begun-

stiging onderscheiden: Sondervergütungen (=Provisionsabgabe) en Begünstigungsverträge. Onder de eerste worden verstaan alle in het (normale) tarief niet voorziene voordelen van welke aard dan ook. Dit verbod richt zich tot verzekeraars en tussenpersonen.

Begünstigungsverträge zijn voordelen die (i.t.t. Sondervergütungen) in het verzekeringscontract worden afgesproken. Voor het vaststellen of hiervan sprake is, moet de overeenkomst worden vergeleken met de andere (vergelijkbare) overeenkomsten die bij diezelfde verzekeraar gesloten zijn. Het verbod richt zich alleen tot verzekeraars.

De toezichthouder heeft voor verschillende branches (leven, ziektekosten, schade) verordeningen afgekondigd, waarin bovengenoemde begunstigingsvormen worden verboden. Aan de hand van door de toezichthouder vastgestelde richtlijnen kan worden bepaald of een korting op een premie te beschouwen is als verboden begunstiging.

Het Provisionsabgabeverbot is in de jaren twintig in Duitsland tot stand gekomen naar aanleiding van hoog oplopende lasten voor levens- en schadeverzekeraars. Begin jaren negentig is het verbod ter discussie gesteld. Uiteindelijk is echter besloten het verbod in de wet te handhaven. Er zijn momenteel geen plannen om het Provisionsabgabeverbot op te heffen.

In dit verband wordt er overigens op gewezen dat in Duitsland het overgrote deel van de verzekeringen wordt gesloten via loondienst-agenten, zodat eventueel gegeven retourprovisie, of een korting in welke vorm dan ook, direct ten laste van de verzekeraar komt. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar tussenpersonen ongebonden zijn, in die zin dat zij geen arbeidsovereenkomst met verzekeraars hebben. Verleende retourprovisie komt in Nederland dus voor rekening van de tussenpersoon.

13

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

De CUPO-afspraken behelst een maximum provisieregeling voor tussenpersonen ter zake van schadeverzekeringen; de facto resulteert dit in vrijwel uniforme provisies. Deze afspraak bestaat sinds de jaren vijftig en is een horizontale prijsafspraken in de zin van het Besluit horizontale prijsbinding (Stb.1993, 80). Zoals bekend behelst dit besluit een algemeen verbod op horizontale prijskartels. Het besluit is één van de eerste maatregelen geweest in het kader van de intensivering van het mededingingsbeleid. Prijsafspraken zijn zware kartelvormen omdat zij het allocatieproces op markten ernstig verstoren, waardoor consumenten te hoge prijzen in rekening worden gebracht voor goederen en diensten. Dit is in de kern ook een van de redenen waarom de overheid geen prijsbeleid voert op reguliere markten.

De CUPO – dit is de organisatie waarbinnen de prijsafspraken is gemaakt – heeft ontheffing van het verbod aangevraagd. In overeenstemming met een negatief oordeel van de Commissie economische mededinging is dit verzoek afgewezen. De reden hiervoor is dat de CUPO niet heeft aange-toond dat het kartel voldoet aan de cumulatieve ontheffingscriteria, die worden ontleend aan het Europese mededingingsrecht, te weten:

- de afspraak moet leiden tot verbetering van productie of distributie;

- een billijk deel van de voordelen moet toevallen aan consumenten;
- de afspraak moet strikt nodig zijn om de voordelen te bereiken;
- er moet voldoende restconcurrentie overblijven.

Gezien het feit dat horizontale prijsafspraken onderworpen zijn aan een generiek verbod ligt de bewijslast bij de verzoeker. Deze dient dan ook indien hij dat noodzakelijk acht onderzoek te doen of te laten doen ten behoeve van de bewijsvoering. Naar het oordeel van de Minister van Economische Zaken die ter zake van de uitvoering van de Wet economische mededinging als mededingingsautoriteit optrad, wiens oordeel wordt gedeeld door de Minister van Financiën, is niet aangetoond dat de CUPO-provisieregeling wordt vereist door het algemeen belang. Aan deze conclusie liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

Allereerst is niet aannemelijk gemaakt dat afschaffing van de regeling in betekenende mate zal leiden tot een structurele verhoging van de provisies. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat de ongebondenheid van tussenpersonen zal worden aangetast en dat de toegang tot de markt voor buitenlandse verzekeraars zal worden bemoeilijkt. Evenmin is komen vast te staan dat een eventuele verhoging van provisies zal doorwerken in hogere eindpremies. Nog afgezien van het voorgaande kan de onderhavige regeling tenslotte niet als onmisbaar worden beschouwd. Voor de uitgebreide motivering zij verwezen naar de beschikking van 20 maart 1996 (Stcrt. 59).

De CUPO heeft bezwaar aangetekend tegen de beschikking en heeft daarbij geen nieuwe feiten aangedragen. Het bezwaarschrift is afgewezen bij beschikking van 16 april 1997. De CUPO heeft op 26 mei 1997 beroep aangetekend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Dit beroep is nog in behandeling.

14

*Klopt het dat de ministers van Sociale Zaken en Justitie op onderdelen van het verzekeringsbedrijf een flinke bemoeienis hebben? Zijn deze ministeries betrokken geweest bij het MDW-traject en bij de uitgevoerde evaluatie van de Wabb? Wil het Kabinet het rapport over de toegezegde evaluatie van de Wabb aan de Kamer ter beschikking stellen? De leden van de VVD-fractie hebben daaraan behoefte teneinde zich een volledig beeld van de – blijkens de reacties – complexe problematiek te kunnen vormen. Welke onderdelen van de Wabb zijn wel en welke niet meegenomen in deze evaluatie?*

Zowel de beleidsmatige verantwoordelijkheid als die voor de regelgeving met betrekking tot het particuliere verzekeringsbedrijf berust bij de Minister van Financiën. Voor wat betreft de assurantiebemiddeling is de Minister van Economische Zaken, als medeondertekenaar van de Wabb, medeverantwoordelijk. Bij het MDW-Wabb traject en de evaluatie is daarnaast ook de Minister van Justitie betrokken; enerzijds bij de onderzoeksopzet, als medeverantwoordelijk bewindspersoon voor de algehele MDW-operatie, anderzijds bij enkele specifieke onderwerpen van de evaluatie. Andere ministers zijn niet afzonderlijk betrokken bij beide projecten. Overigens zijn zowel de MDW-Wabb operatie als de uitkomsten van de evaluatie kabinetsbesluiten.

De resultaten van de evaluatie van de Wabb en de overige beloningsregels vormen de basis van het tweede voorstel tot wijziging van de Wabb. Voor de stand van zaken omtrent dit wetsvoorstel wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3 en 4.

15

*De bewindslieden doen in de memorie van toelichting uitspraken over de vorm en mate waarin marktwerking gewenst is in de verzekeringsmarkt.*

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

De ondergetekenden zijn het volstrekt met deze leden eens dat de door hen geschetste onderwerpen samenhangen en dat een zorgvuldige benadering van groot belang is. Elke brief van het kabinet en elk wetsvoorstel dat betrekking heeft op dit onderwerp is en zal zorgvuldig worden voorbereid. Daarbij wordt van deze zijde ook de samenhang in het oog gehouden.

16

*Waarom is de SER niet om advies over dit wetsvoorstel gevraagd, zo willen de leden van de VVD-fractie graag weten. Was dat tot op heden niet gebruikelijk? Hecht het Kabinet waarde aan het oordeel van de SER in deze?*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 6.

17

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

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 7.

18

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

Zowel de particuliere als de zakelijke consument hebben in de huidige situatie niet de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de prijs die de tussenpersoon voor zijn diensten krijgt, noch hebben zij invloed op de prijs/prestatieverhouding. In die zin is sprake van een gebrek aan concurrentie, waar de consument «last» van heeft. Ook de Consumenten-

tenbond heeft aangegeven dat de Wabb, in zijn huidige vorm, op dit punt op bezwaren stuit.

19

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

Voor het antwoord op de vragen over de samenhang tussen de artikelen 13, 15 en 16 wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3 en 4.

Sedert de totstandkoming van de Wabb heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, die ertoe leiden dat thans anders wordt aangekeken tegen de beloningsregels. Allereerst kan erop worden gewezen dat in 1995 het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) is gestart. Dit project is er onder meer op gericht bestaande regels die de concurrentie onnodig beperken, te verbeteren respectievelijk weg te nemen. Voor de tweede tranche van de operatie was onder andere de Wabb geselecteerd. Op basis van analyses van de MDW-werkgroep Wabb heeft het kabinet besloten artikel 16, dat het begunstigingsverbod regelt, af te schaffen.

Een andere ontwikkeling sinds 1991 betreft de in 1993 wettelijk geregelde «afkoelingsperiode» van twee weken bij het afsluiten van levensverzekeringen. Tenslotte is van belang dat ten tijde van de voorbereiding van de huidige Wabb, de Wet beperking cadeaustelsel 1977 nog van kracht was. Deze wet is onlangs ingetrokken (Wet van 17 april 1997, Stb. 1997, 187). Hij was qua doelstelling vergelijkbaar met het begunstigingsverbod. Uw Kamer was het met het kabinet eens dat de geboden consumentenbescherming en bescherming van ondernemers tegen concurrentievervalsing door middel van sectorspecifieke regelgeving niet langer meer van deze tijd moeten worden geacht.

20

*In het belang van de consument is het belangrijk om een goed inzicht te verkrijgen in de (negatieve) gevolgen van de afschaffing van artikel 16. Dit inzicht kan pas worden verkregen indien artikel 16 samen met de artikelen 13 en 15 wordt behandeld. Hoe denkt het Kabinet aan dit vereiste inzicht te kunnen komen nu zij de afschaffing van het beloningsstelsel in delen heeft opgesplitst?*

Bij de beantwoording van de vragen 3 en 4 is ingegaan op het verband tussen artikel 16 enerzijds en de artikelen 13 en 15 anderzijds.

De uitvoering in de praktijk van de mogelijkheden die de afschaffing van de beloningsregels biedt, zal uiteindelijk een beeld geven van de gevolgen van deze afschaffing. Dit geldt zowel voor de artikelen 13 en 15 als voor

artikel 16. De opsplitsing in twee wetsvoorstellen verandert hieraan niets. Ook in het MDW-kabinetsbesluit is immers uitgegaan van gefaseerde afschaffing van de beloningsregels. Voor de materiële uitwerking hiervan maakt het geen verschil of afschaffing door middel van één of van twee wetsvoorstellen wordt uitgevoerd. Mochten er zich ontwikkelingen voordoen die op dit moment nog niet worden voorzien, 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.

21

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

Bij de beantwoording van de vragen 1 en 2 is aangegeven welke voordelen het kabinet ziet in het afschaffen van het begunstigingsverbod. Daarbij voelt het zich onder meer gesteund door de onderzoeken van het CPB (Drievoud Verzekerd) en het NEI (De mogelijke gevolgen voor de consument van deregulering van de Wabb). Onderzoek waaruit zou zijn gebleken dat toename van concurrentie tussen tussenpersonen ernstige negatieve gevolgen voor de consument heeft, is het kabinet niet bekend.

22

*De leden van de fractie van D66 merken op dat het onderhavige wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van het Kabinetsvoornemen om tot deregulering van de assurantiebemiddelingspraktijk over te gaan. Zij kunnen zich vinden in de door het Kabinet voorgestelde gefaseerde aanpak vanuit het oogpunt dat een gezamenlijke behandeling in een allesomvattend voorstel tot uitstel van behandeling zou hebben geleid en er technisch noch inhoudelijk gezien zwaarwegende bezwaren lijken te bestaan tegen een gefaseerde behandeling. In het licht van de uitkomst van het rapport van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgeving van de Wet assurantiebemiddeling dringen de leden van de fractie D66 er wel bij het Kabinet op aan zo spoedig mogelijk met verdere voorstellen van wet met betrekking tot het provisiesysteem te komen. Zij tekenen hierbij aan begrip te hebben voor het feit dat het evalueren van de gevolgen van de MDW-besluitvorming voor de overige Wabb-artikelen en voor de overige Wabb-onderdelen meer tijd vergt, maar hebben wel enige opmerkingen terzake.*

Zoals aangegeven in het antwoord op de vragen 3 en 4 streeft het Kabinet ernaar het wetsvoorstel met betrekking tot de evaluatie van de Wabb en intrekking van de artikelen 13 en 15 nog deze kabinetsperiode bij de Tweede Kamer in te dienen.

23

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

Het vervallen van de artikelen 13, 15 en 16 van de Wabb zal naar verwachting voor assurantietussenpersonen en intermediairverzekeraars

aanleiding zijn voor een strategische herbezinning op de wijze waarop de bedrijfsvoering moet worden georganiseerd. De beslissing dat voor de CUPO-provisiemaximeringsovereenkomst geen ontheffing wordt verleend van het Besluit horizontale prijsbinding leidt eveneens tot een herbezinning,. Het is wenselijk om de tussenpersonen en de verzekeraars tijd te geven in te spelen op deze veranderingen. Ondergetekenden hebben daarom gekozen voor een aanpak waarbij de artikelen 13 en 15 vier jaar later vervallen dan artikel 16.

Ten aanzien van de lengte van de termijn waarop artikelen 13 en 15 zullen komen te vervallen, merken ondergetekenden op dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat een langere of kortere termijn de voorkeur zou verdienen boven de gekozen. Met de termijn van vier jaar is gepoogd het midden te vinden tussen enerzijds de noodzaak tot strategische herbezinning voor tussenpersonen en verzekeraars en anderzijds de wens om de marktwerking zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat door latere inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel de datum waarop de artikelen 13 en 15 zullen vervallen niet wordt beïnvloed.

24

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

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

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3 en 4.

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

25

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

Natuurlijk valt niet uit te sluiten dat het verstrekken van cadeaus leidt tot prijsverhoging. Uiteindelijk immers betaalt de consument alle kosten. Dat is ook het geval bij cadeau-acties rond bijvoorbeeld spaarpunten bij koffie. Het geven van cadeaus wordt in het wetsvoorstel echter niet voorgeschreven maar slechts mogelijk gemaakt. De te verwachten toenemende concurrentie kan er anderzijds voor zorgen dat ook prijsverlagingen optreden. In dit verband herinneren ondergetekenden er tevens aan dat vorig jaar de Wet beperking cadeaustelsel 1977 is ingetrokken.

26

*Kan de Verzekeringskamer ingrijpen indien onverantwoorde prijs- en cadeau-acties (gaan) plaatsvinden?*



Het normatieve toezicht dat ingevolge de Wtv 1993 op verzekeraars wordt uitgeoefend, impliceert dat de Verzekeringskamer zich in beginsel niet kan bezighouden met de voorwaarden en tarieven die verzekeraars hanteren. Het commerciële beleid van verzekeraars is een zaak die het toezicht niet regardeert. Het is dan ook niet aan de Verzekeringskamer om te bepalen of er sprake zou kunnen zijn van onverantwoorde prijs- en cadeau-acties. De Verzekeringskamer zal tot actie overgaan indien zij constateert dat de financiële ontwikkeling bij een verzekeraar zodanig is dat diens solvabiliteit in gevaar dreigt te komen. Een van de mogelijke instrumenten die de Verzekeringskamer ter beschikking staan om de geschetste ontwikkeling een halt toe te roepen, is de hantering van het aanwijzingsrecht.

27

*In artikel 17 van de Wabb wordt geregeld hoe met intermediairswijziging moet worden omgegaan. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe een eventuele afschaffing van artikel 16 hierbij past.*

*Welke rol speelt de nieuwe tussenpersoon bij het weggeven van een deel provisie door de oude tussenpersoon? Kunnen de ministers met een inzichtelijk voorbeeld duidelijk maken hoe zoiets zou moeten lopen? Hangen artikel 16 en 17 in dit opzicht samen? Wordt artikel 17 gewijzigd in het komende wetsvoorstel? Als dat zo is: pleit dat dan niet voor koppeling van de wetsvoorstellen opdat de leden van de VVD-fractie zich een goed en volledig beeld kunnen vormen?*

Artikel 17 regelt onder andere de portefeuilleoverdracht van de ene tussenpersoon naar een andere tussenpersoon. Een tussenpersoon die een cadeau of een korting op de premie aan een verzekeringnemer verstrekt, kan daarmee derden, waaronder een andere tussenpersoon die eventueel later de portefeuille overneemt, niet binden. Indien een tussenpersoon zijn klanten een permanente korting verstrekt (wat waarschijnlijk niet veel zal voorkomen) en hij verkoopt zijn portefeuille, dan ligt het in de rede dat die korting onderwerp is van de overeenkomst tot portefeuilleoverdracht. Bij het overdragen van deze verplichting zal bij het bepalen van de waarde van de portefeuille daarmee rekening kunnen worden gehouden. De voorwaarden waaronder de portefeuille wordt overgedragen, zijn overigens overgelaten aan private partijen. Artikel 17 wordt in het komende wetsvoorstel gewijzigd als gevolg van het voor te stellen vervallen van artikel 13. Het afschaffen van artikel 16 heeft daarop geen enkele invloed.

28

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

Het kabinet staat hierover in contact met het Verbond van Verzekeraars. Te verwachten is dat ook in geval van begunstiging de bruto premie, dat wil zeggen de premie zonder rekening te houden met de korting die de tussenpersoon verleent, op de polis wordt vermeld.

29

*Door het vervallen van artikel 16 kan de tussenpersoon ook overgaan tot het betalen van tipgeld of aanbrengvergoeding aan derden. Leidt dit niet tot uitholling van artikelen 1 en 3 Wabb, aangezien de grens tussen wel en*

*niet bemiddelen bij de totstandkoming van nieuwe verzekeringen daarmee vervaagt?*

In de Nota naar aanleiding van het eindverslag Wabb (Kamerstukken II 1989/90, 20 925, nr. 10) is gesteld: «Van bemiddelen is sprake bij handelingen die erop gericht zijn een contact tot stand te brengen tussen twee partijen.» Of sprake is van bemiddelen is derhalve afhankelijk van het vervolg op de beschreven handeling. Die Nota stelt verder dat «(i)ndien na het vaststellen van de meest aantrekkelijke optie door de adviseur contact gelegd wordt met de verzekeraar voor het sluiten van de verzekering (..) er sprake (is) van bemiddeling. Indien echter de bemoeienis (van de tussenpersoon) beperkt blijft tot het vaststellen van de meest passende verzekering en het verder aan de klant wordt overgelaten wat hij met deze informatie doet, is er geen sprake van bemiddeling.» Het enkele aanbrenge van potentiële verzekeringnemers bij een tussenpersoon is derhalve geen bemiddeling in de zin van de Wabb, omdat het doel ervan niet is een contact tot stand te brengen tussen verzekeringnemer en verzekeraar. Het is een vorm van dienstverlening, waarvoor geen assurantiekennis nodig is, en dus ook geen Wabb-diploma. Er is daarom geen sprake van uitholling van de artikelen 1 en 3 Wabb.

30

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

Naar ontwikkelingen op de verzekeringsmarkt zijn verschillende onderzoeken verricht. Te noemen zijn de onderzoeken van CPB, EIM en NEI.

Het CPB-rapport «Drievoud verzekerd» dateert van 1994, dus van vóór de dereguleringsvoorstellen. Het zet een vergelijkende sterkte/zwakteanalyse van de verzekeringsmarkt af tegen een reeks economische en sociale trends (ontwikkelingen welvaartsstaat, overheidsregulering, internationalisatie, enz.) en ontwikkelt drie scenario's. In alle drie blijken technologisering, internationalisatie en toenemende concurrentie een belangrijke rol te spelen. De studie besluit met een beschouwing van mogelijke strategieën om aan de uitdagingen het hoofd te bieden. Relevant in verband met het wetsvoorstel is de volgende passage: «De tussenpersonen staan moeilijke tijden te wachten. Activiteiten met een hogere toegevoegde waarde liggen op de zakelijke markt en bij maatwerk voor attractieve doelgroepen. Het uitbrengen van pakketten onder eigen naam, waarbij de meest attractieve verzekeringen van verschillende producenten worden samengebracht, is eveneens een interessante optie. De belangrijkste troeven voor het intermediair zijn 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.»

Het EIM onderzocht de gevolgen van de deregulering van de Wabb voor verzekeraars, assurantietussenpersonen, consumenten en toezicht in opdracht van het Verbond van Verzekeraars en in intensieve samenwerking met NVA en NBvA. Het rapport, «(Pro)visie op de verzekeringsbranche» (1997), biedt twee scenario's: Allereerst toekomstbeelden die in

hoofdzaak zijn samengesteld op basis van gesprekken met dertien deskundigen (waarvan de meesten direct betrokkenen zijn) over hun opinies en verwachtingen. Daarnaast is onder 200 particulieren die zich hadden verzekerd een telefonisch onderzoek gehouden om meer inzicht te krijgen in de afwegingen die zij maakten tijdens het «koopproces». Het eerste scenario beschrijft een prijsmarkt: er treedt een verschuiving op van marketing op basis van dienstverlening naar marketing op basis van prijs (en eventueel cadeaus).

Het tweede scenario betreft een adviesmarkt, met name voor ingewikkelde (vooral leven-)producten. Een deel van de consumenten realiseert zich dat bij ingewikkelde producten advies vereist is en is bereid daarvoor te betalen. In antwoord op vraag 35 om een reactie op het EIM-rapport moeten ondergetekenden constateren dat het rapport bij het trekken van conclusies bijna uitsluitend de veronderstelde nadelen van één van beide scenario's belicht: het prijsscenario. Op veel van de veronderstelde nadelen valt naar het oordeel van ondergetekenden af te dingen. Zo noemt het rapport geringere markttransparantie als gevolg van de onmogelijkheid van eindprijvergelijking. Het gaat echter niet in op de grotere markttransparantie die het gevolg is van «modulaire dienstverlening», waarbij duidelijk is hoeveel men voor welke dienst betaalt. Naar de mening van ondergetekenden wekt het hierna te bespreken NEI-rapport de indruk dat daarin krachtiger naar objectiviteit is gestreefd. Vanzelfsprekend onderkennen ook ondergetekenden dat de veronderstelde deregulering niet alleen voordelen kent, maar in het EIM-rapport lijken de voordelen te ontbreken. Deels zou dit kunnen samenhangen met de keuze van de deskundigen met wie over de scenario's is gesproken (in meerderheid vertegenwoordigers van de branche-organisaties). Bovendien betrof een deel van de vragen aan de consumenten slechts één, relatief ingewikkeld product, te weten de pensioenverzekering. Overigens blijft de zakelijke afnemer van diensten van een tussenpersoon buiten beschouwing.

In opdracht van de Consumentenbond onderzocht het NEI «De mogelijke gevolgen voor de consument van deregulering van de Wabb» (1996). Hiertoe werden experts geïnterviewd, geselecteerd op basis van hun directe betrokkenheid en kennis. Omdat betrokkenen belang kunnen hebben bij het verstrekken van eenzijdige informatie zijn ook gesprekken gevoerd met (voor een belangrijk deel ook buitenlandse) niet-belanghebbenden. Voorts is gebruik gemaakt van economische bevindingen uit de speltheorie.

Het NEI komt tot een tiental effecten, positieve en negatieve, van afschaffing van het verbod op retourprovisie. Een daarvan is dat wellicht marginale kantoren eerder in faillissement kunnen geraken. De consument is volgens het NEI gebaat bij onafhankelijkheid van de tussenpersoon maar heeft geen enkele mogelijkheid deze te controleren. In de huidige situatie zijn er «vele mogelijkheden tot binding tussen de tussenpersonen en de verzekeraar. De kans op zulke bindingen lijkt te worden versterkt door de waargenomen concentratietrends. De nadelige invloed van dereguleringsvoorstellen op de onafhankelijkheid van tussenpersonen zou in het licht van het bovenstaande moeten worden beoordeeld.»

In zijn conclusies stelt het NEI de vraag wat voorop staat:

- rust op de markt en consumentenbescherming tegen iedere prijs: dan moet niet méér marktwerking worden geïntroduceerd, of:
- keuzevrijheid voor de consument, grotere differentiatie aan prijs/kwaliteitsverhoudingen, efficiëntieprikkels en mogelijk lagere prijzen: dan moet wél meer marktwerking worden geïntroduceerd.

Bij een keuze voor het laatste lijkt, aldus het NEI, afschaffing van de verboden op retourprovisie en afmakingscourtage «de minst nadelige

effecten te sorteren terwijl er toch meer keuzevrijheid, dynamiek en efficiëntie mee valt te bereiken.»

In de resultaten van bovengenoemde onderzoeken zien ondergetekenden een ondersteuning van hun voorstellen. Retourprovisie wordt in het wetsvoorstel niet voorgeschreven; wel krijgen tussenpersonen die dat wensen de mogelijkheid dat systeem toe te passen. Wie de verzekeringnemer geen retourprovisie wil geven hoeft dat dus ook na de wetswijziging niet. Er zijn ook andere middelen om zich op de markt te onderscheiden, zoals specialisatie of deskundigheid. Hoeveel en welke bedrijven na afschaffing van het begunstigingsverbod gebruik zullen maken van de nieuwe mogelijkheden is, zoals reeds gesteld in de memorie van toelichting, niet nader aan te geven.

Bij dit alles zij nog aangetekend dat tussenpersonen niet alleen werken voor particuliere consumenten. Een zeer omvangrijk deel van hun activiteiten heeft betrekking op de zakelijke markt. Het probleem van ondeskundigheid doet zich daar veel minder voor terwijl, aldus Rabobank Nederland in zijn reeds genoemde brief, opheffing van het begunstigingsverbod bevorderlijk is voor moderne vormen van geïntegreerde financiële dienstverlening (bedrijfsfinancieringen, hypotheken), gericht op bedrijven en particulieren.

Het wetsvoorstel laat tussenpersonen vrij in de keuze om hetzij een nauwere band aan te gaan met een verzekeraar, hetzij hun zelfstandigheid ten opzichte van verzekeraars te versterken.

31

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

De besprekingen over de eventuele wijziging van de Richtlijn uit 1976 moeten nog een aanvang nemen. Blijkens een discussienota denkt de Commissie in de eerste plaats aan actualisering van de richtlijn en het eventueel opnemen van enkele onderdelen van de Aanbeveling uit 1991 in een richtlijn. De Commissie heeft aangegeven niet voor eind 1998 met een voorstel te komen.

Er zijn geen aanwijzingen om te verwachten dat Europese regelgeving betrekking zal gaan hebben op de beloning van tussenpersonen.

32 en 33

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

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

Voor de heffing van de inkomstenbelasting wordt het volgende opgemerkt. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de tussenpersoon een geldbedrag of een waardevol cadeau verstrekt ter gelegenheid van het sluiten van een overeenkomst van verzekering. Indien de tussenpersoon daartoe overgaat, kan ervan worden uitgegaan dat het premiebedrag van een lijfrente of kapitaalverzekering als gevolg daarvan niet wijzigt. Het premiebedrag zoals dat in de overeenkomst met de verzekeringsmaatschappij is opgenomen, ondergaat immers geen wijziging als gevolg van de «begunstiging» door de tussenpersoon.

Voor de lijfrentepremie-af trek ontstaat wel een ander gevolg. Om tot aftrek te kunnen leiden voor de inkomstenbelasting dient een lijfrentepremie ten laste te komen van de belastingplichtige, die wil onder meer zeggen dat de voldane premies niet geheel of ten dele zijn te bestrijden uit ter zake van derden ontvangen bedragen die niet tot het inkomen van de belastingplichtige behoren. Voor zover derhalve de belastingplichtige een geldbedrag of waardevol cadeau van de tussenpersoon ontvangt, komt tot dat bedrag of tot de waarde van dat cadeau de betaalde lijfrentepremie niet voor de rekening van de belastingplichtige. In zoverre is dan ook geen lijfrentepremie-af trek mogelijk.

Het hiervóór gestelde geldt overigens voor de heffing van de inkomstenbelasting in het algemeen. Ook cadeaus, ontvangen ter gelegenheid van het sluiten van een hypothecaire geldlening – de leden van de VVD-fractie noemen deze situatie – hebben gevolgen voor de omvang van de aftrek van de betaalde hypotheekrente. De belastingplichtigen dienen met deze systematiek rekening te houden bij het invullen van hun aangifte inkomstenbelasting. In situaties waarin de Belastingdienst signalen bereiken dat door een bedrijf of persoon regulier kortingen of cadeaus worden verstrekt, kan deze aan dat bedrijf of die persoon de verplichting opleggen ter zake te renseignereren. In dit verband zij ook verwezen naar het Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 2 april 1993, nr. DB92/4590, Infobulletin 93/255.

Assurantiebelasting is verschuldigd over de premie van bepaalde vormen van schadeverzekering en onder «premie» wordt in dit verband verstaan hetgeen in verband met de verzekering in rekening wordt gebracht. Retourprovisie is dan terugbetaalde premie en deze komt op de voet van artikel 29 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer voor verrekening in aanmerking. Voor de assurantiebelasting betekent retourprovisie dan ook een verlaging van het bedrag waarover die belasting geheven wordt. Enige verminderde opbrengst is aannemelijk; de omvang daarvan is echter op dit moment niet te schatten. Gegeven het feit dat de provisie een beperkt deel van de totale premie uitmaakt, lijkt de verminderde opbrengst voorshands beperkt te zijn.

34

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

Zoals bij de beantwoording van vraag 30 reeds is aangegeven zijn ondergetekenden niet door het EIM-onderzoek er van overtuigd, dat de voorgestelde wetswijzigingen zullen leiden tot belangrijke negatieve gevolgen voor de consument. De andere in genoemd antwoord beschreven onderzoeken staven ondergetekenden in hun overtuiging dat vergroting van de concurrentie en keuzevrijheid in de verzekeringssector gewenst is.

35

*Gaarne ontvangen deze leden een reactie van het Kabinet op het rapport van het EIM: «(Pro)visie op de verzekeringsbranche».*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 30.

36

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

In het Nederlandse contractenrecht geldt als algemene regel dat, indien de nakoming van een geldig aangegane overeenkomst wordt verboden door een nieuwe wet, deze overeenkomst overeenkomstig de nieuwe wet zal moeten worden uitgelegd. Door het onderhavige wetsvoorstel wordt echter geen nieuw verbod geïntroduceerd, maar vervalt juist een verbod. Bestaande contracten kunnen dus niet in strijd zijn met deze wet. Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel kan op ieder moment dat een bestaand contract afloopt, dan wel rechtsgeldig wordt opgezegd, door de betrokken partijen gebruik worden gemaakt van de onderhandelingsruimte die door het vervallen van artikel 16 ontstaat.

37

*Deze leden verzoeken het Kabinet aan te geven wat de fiscale consequenties zijn van het afschaffen van het begunstigingsverbod.*

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vragen 32 en 33.

38

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

Naar de mening van het kabinet is er geen indicatie dat verzekeraars door de toenemende prijsconcurrentie de Nederlandse verzekeringsmarkt zullen verlaten. Hierbij wordt overigens opgemerkt dat in Nederland relatief veel verzekeraars werkzaam zijn. Eind 1995 waren per 1 miljoen inwoners in Nederland 31,9 verzekeraars werkzaam met een vergunning

van de Verzekeringskamer (d.w.z. verzekeraars met zetel in Nederland of met zetel buiten de EU). In Duitsland en Frankrijk bedroeg het aantal verzekeraars met een aldaar afgegeven vergunning 5,7. Mochten verzekeraars zich van de Nederlandse markt terugtrekken, dan valt derhalve niet snel te verwachten dat daardoor, internationaal gezien, een onverantwoorde verschraling van het aanbod zal ontstaan. Voor wat betreft de stelling van het NEI dat door de toenemende prijsconcurrentie sommige tussenpersonen niet meer aan hun schadeafhandelingsverplichtingen zouden kunnen voldoen, merken ondergetekenden op dat hun een dergelijke plicht van tussenpersonen niet bekend is. De Wabb kent op dit terrein in elk geval geen specifieke regels. Mochten sommige tussenpersonen aan bepaalde verwachtingen van hun cliënten met betrekking tot de schadeafhandeling niet kunnen voldoen, dan zullen de betrokken verzekeraars, die immers de contractpartij zijn van de verzekeringnemer, moeten zorgen voor een correcte schadeafhandeling,

39

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

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 7.

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

#### *Consumentenbescherming*

40

*Een van de argumenten van het Kabinet om het begunstigingsverbod af te schaffen is dat de consument voldoende bescherming ontvangt op basis van de bepalingen omtrent misleidende reclame en algemene voorwaarden. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich echter af of met het afschaffen van het begunstigingsverbod, tezamen met de beide andere op handen zijnde wetswijzigingen het grootste probleem wordt opgelost. Deze leden menen dat het grootste probleem voor de consument is dat de transparantie van de markt van bank- en verzekeringsproducten te wensen overlaat. De informatie over de prijs/kwaliteit verhouding van het product is van de zijde van de banken en verzekeraars onvoldoende. Verdient de aanpak van dit probleem geen prioriteit boven het afschaffen van het begunstigingsverbod? De leden van de PvdA-fractie vestigen daarbij wellicht ten overvloed de aandacht op het feit dat ook het MDW-rapport het probleem van de ondoorzichtigheid van de prijzen aan de orde stelt. Wil het Kabinet hier uitvoerig op ingaan?*

Met dit wetsvoorstel wordt niet alleen beoogd door een toename van de concurrentie de prijs/prestatieverhouding van tussenpersonen te verbeteren en ruimte te bieden voor productinnovatie. Het voorstel heeft mede ten doel de consument meer inzicht te geven in die prijs/prestatieverhouding teneinde de transparantie te vergroten. Heel wel denkbaar is dat ten gevolge van de toenemende concurrentie aanbieders

zich gaan onderscheiden door betere voorlichting. Vergroting van de transparantie kan daarnaast ook langs andere weg plaatsvinden. Naast het bezien van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994, waarop bij de beantwoording van de vragen 52 en 54 wordt ingegaan, betreft het hier ook het beleid op het gebied van de waarderingsgrondslagen van verzekeraars. Ook wordt met het belastingplan voor de 21e eeuw de fiscale behandeling van de diverse producten in het kader van de oudedagsvoorziening eenduidiger, waardoor de vergelijkbaarheid toeneemt.

41

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

*Deze leden menen zelfs dat de laatstgenoemde ontwikkeling extra maatregelen ter bescherming van de consument vereist. Op basis van welke onderzoeksgegevens stelt het Kabinet dat de consument voldoende mondig is om zich te kunnen weren in deze complexe markt?*

Voor het antwoord op de vragen met betrekking tot de mondigheid van de consument en consumentenbescherming zij allereerst verwezen naar de beantwoording van de vragen 10 en 11.

Ondergetekenden zijn het eens met de opvatting dat de toegenomen complexiteit van de markt aanleiding vormt om de volledigheid en de vergelijkbaarheid van de aan de consument verstrekte informatie te bezien.

De reden voor de toename van de complexiteit ligt echter niet in de laatste plaats bij de consument zelf. Deze vraagt steeds meer naar op maat gesneden producten. De daaruit voortvloeiende productinnovatie leidt tot een verhoogde mate van complexiteit, hetgeen ceteris paribus een afname van de transparantie tot gevolg heeft. Voor de consument brengt dit met zich mee dat hij zich een grotere inspanning moet getroosten om de door hem gewenste informatie te verkrijgen en om uit een groter aantal producten juist die verzekering te kiezen die het beste aansluit bij zijn persoonlijke situatie. De consument heeft daarbij bovendien een ruimere keuze gekregen uit distributiekanaalen. Tenslotte kan ook worden geconstateerd dat de consument tegenwoordig over meer mogelijkheden beschikt om verzekeringen in «pakketten» af te nemen, zoals bij voorbeeld employee benefits.

Verzekeringnemers zijn echter niet per definitie onwetende consumenten. Er zijn veel consumenten die zich goed (laten) informeren; daarnaast zijn er zakelijke afnemers van wie dit zeker mag worden verwacht. Indien en voorzover de transparantie van verzekeringsproducten sinds 1952 is afgenomen, wordt dit in elk geval ten dele gecompenseerd door een ruim aanbod aan informatiebronnen. De tussenpersoon is, als gevolg van de wettelijke vakbekwaamheidseisen, goed in staat het aanbod te doorgronden en de consument van advies te dienen bij de aanschaf van verzekeringsproducten. Ook verzekeraars zelf en hun organisaties vervullen hierin een taak. Meer zelfstandige consumenten kunnen direct writers benaderen voor informatie. Uit het feit dat die laatste groep verzekeraars zich een substantieel marktaandeel heeft verworven mag worden afgeleid dat zij daar ook in slagen. Bovendien kan in diverse publicaties eveneens relevante informatie worden gevonden. Bladen als



de Consumentengids of Money View nemen regelmatig vergelijkingen van verzekeringsproducten op. Tenslotte wordt gewezen op de ontwikkelingen op het gebied van elektronische informatievoorziening. Dit alles neemt niet weg dat de verzekeringsmarkt op bepaalde punten door bepaalde consumenten als zeer ingewikkeld zal worden ervaren. Hier kan de assurantietussenpersoon een rol vervullen.

42

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

Ontegenzegglijk is een markt waarop uniforme prijzen worden gehanteerd transparanter voor de consument dan een markt met prijsdifferentiatie. Deze transparantie heeft voor de consument echter zijn prijs. Algemeen wordt erkend dat aan het uitschakelen van prijsconcurrentie vele nadelen kleven, waarvan het feit dat de consument teveel betaalt er één is. Ook de allocatie van productiefactoren kan aanzienlijk worden geschaad, met alle welvaartsverliezen die daarbij horen.

Bij de dienstverlening door assurantietussenpersonen is het niet anders. Na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel kan zich de situatie voordoen dat een polis van maatschappij A via tussenpersoon x goedkoper is dan via tussenpersoon y. Als y zijn hogere prijsniveau rechtvaardigt door een hoger niveau aan service kan hij klandizie winnen, zoals dat in andere sectoren van de economie ook geschiedt. De transparantie in de dienstverlening van de tussenpersoon neemt daardoor toe. Inzake agressieve marketingmethodes zij opgemerkt dat geen enkel systeem deze volledig kan uitbannen. Waar het om gaat is dat de consument voldoende mondig is om hiermee om te gaan. Inherent aan de toename van de commerciële instrumenten is dat de consument met deze instrumenten wordt benaderd. Ook in de huidige situatie wordt de consument geconfronteerd met agressieve verkoopmethoden. Dit is overigens niet voorbehouden aan het verzekeringsgebied maar komt ook voor op andere terreinen. De tussenpersoon wordt betaald door middel van provisie per polis die tot stand komt door zijn bemiddeling. Hij heeft dus direct belang bij het verkopen van zo veel mogelijk polissen. Een goede tussenpersoon zal zijn klant echter geen verzekeringen adviseren waaraan die klant objectief gesproken geen behoefte heeft. Voorzover bij agressieve marketingmethodes gebruik wordt gemaakt van reclame kan een beroep worden gedaan op de Reclame Code Commissie. Er is geen reden om aan te nemen dat deze op het vlak van reclame voor verzekeringen minder deskundig zou zijn dan ten aanzien van reclame voor andere producten.

43

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

Naar de overtuiging van ondergetekenden zal afschaffing van het begunstigingsverbod voor de consument gunstig uitpakken omdat daarmee een belangrijke concurrentiebelemmerende factor wordt uitgeschakeld. Van toenemende concurrentie worden positieve effecten verwacht op het vlak van bijvoorbeeld prijsdifferentiatie, betere prijs-/prestatieverhouding, productinnovatie en de mogelijkheid om niet het gehele dienstenpakket integraal af te nemen maar op zichzelf staande delen tegen een daarbij passende prijs. Voor een deel zal dit een prijsdrukkend effect hebben, voor een ander deel wellicht niet. De ervaring leert wel dat meer concurrentie zelden leidt tot gemiddeld hogere prijzen.

44

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

Bij de beantwoording van vraag 19 is reeds ingegaan op de verschillende ontwikkelingen die van invloed zijn op de verzekeringsmarkt.

In de memorie van toelichting worden vier punten genoemd waarop zich in de verzekeringsmarkt veranderingen hebben voltrokken:

- consumenten kunnen thans als een mondige en volwaardige marktpartij worden beschouwd; hierop is bij de beantwoording van vraag 10 reeds ingegaan;
- de qua doelstelling deels vergelijkbare Wet beperking cadeaustelsel 1977 is ingetrokken; dit aspect is bij de beantwoording van vraag 19 al aan de orde geweest.
- het (unieke) begunstigingsverbod vormt een ernstige mededingingsbeperking die haaks staat op het nieuwe mededingingsbeleid;
- het gevaar van oneerlijke concurrentie door niet terzake kundigen is goeddeels verdwenen door de aanzienlijke verhoging van het gemiddelde vakbekwaamheidsniveau van assurantietussenpersonen. Onder meer door privatisering van delen van de sociale zekerheid is het belang van verzekeringen bovendien eerder toe- dan afgenomen. Het kabinet baseert zijn voorstel tot wetswijziging echter niet op toe- of afname van het aantal aanbieders of van het belang van verzekeringen.

Op het voordeel ten aanzien van de transparantie is bij de vragen 40–42 reeds ingegaan.

45

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

In opdracht van de Consumentenbond heeft het NEI onderzocht welke gevolgen de deregulering van de Wabb zou hebben voor consumenten. Dit onderzoek vond plaats onder experts, die op basis van hun directe betrokkenheid en kennis waren geselecteerd. Ook zijn gesprekken gevoerd met (voor een belangrijk deel ook buitenlandse) niet-belanghebbenden. Op terzake verrichte onderzoeken en op de behoefte aan nader onderzoek en overleg is onder meer in de antwoorden op de vragen 30 en 34 reeds uitvoerig ingegaan. Korthedshalve zij daarnaar verwezen.

46, 47 en 48

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

Op 1 april 1991 werd de huidige Wabb van kracht. Tot dat moment werd slechts in een zeer beperkt aantal gevallen onderzoek gedaan naar overtredingen van het reeds in de Wet Assurantiebemiddeling opgenomen begunstigingsverbod. Sedertdien zijn de werkzaamheden die verbandhouden met de handhaving van de Wabb aanzienlijk uitgebreid. Daarbij kwamen ook de grenzen van de handhaving geleidelijk aan in zicht. Daarvan wordt overigens ook al in het MDW-rapport (blz 14) melding gemaakt. In de periode van 1 januari 1993 tot en met 19 november 1997 werden 103 onderzoeken ingesteld naar een vermoedelijke overtreding van artikel 16 Wabb. Deze onderzoeken werden ingesteld na het indienen van een schriftelijke klacht. Van verzekeren werd geen enkele klacht ontvangen. Klachten waren alleen afkomstig van branchegenoten. In ruim de helft van de gevallen was sprake van een marginale overtreding en in 37 gevallen was geen sprake van een overtreding. In slechts één geval werd een boete opgelegd.

Het afgelopen jaar heeft de ECD ervoor gekozen om bij kleinere overtredingen van de Wabb, waaronder artikel 16, eerste lid, Wabb, overtreders langs telefonische weg tot aanpassing te bewegen. Deze telefonische aanpak is echter niet afzonderlijk bij de ECD geregistreerd. Overtredingen van artikel 16 worden gekenmerkt door kortlopende acties van verzekeraars of tussenpersonen. De normatieve lading van de delicten is veelal laag. In de onderzochte gevallen ging het bijvoorbeeld over het cadeau geven van een eenvoudig wekkertje, een creditcard, een knuffelbeer of een ballpoint. Dergelijke kleinere overtredingen vergen voor een goede bewijsvoering relatief veel inzet van de ECD. De hoge werkdruk bij de ECD maakt het echter niet altijd mogelijk onmiddellijk een onderzoek in te stellen. Door het kortlopende karakter van reclameacties kwam het meermalen voor dat het onderzoek werd begonnen, nadat de actie reeds was beëindigd. Een complicerende factor bij strafrechtelijke onderzoeken is, dat alle elementen van het strafbare feit moeten worden bewezen. Daarom moet voor het leveren van bewijs vaak intensief worden gerechercheerd (door bijv. getuigenverhoor). Daarbij komt het ook voor dat volgens de klager de aankondiging van een mogelijk niet toelaatbare actie is gedaan, maar dat de feitelijke uitvoering van de actie nog niet heeft plaatsgevonden.

De ECD heeft ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten verschillende WED (Wet op de Economische Delicten)-bevoegdheden tot haar beschikking. Voor een effectieve handhaving van artikel 16 is echter de medewerking nodig van het Openbaar Ministerie voor het uitvaardigen van een voorlopige maatregel. In zo'n maatregel wordt de overtreder bevolen de actie onmiddellijk te beëindigen. Niet naleving van een voorlopige maatregel levert een als misdrijf gekwalificeerd delict op. Door de geringe normatieve lading van het delict is het Openbaar Ministerie echter zeer terughoudend bij het uitvaardigen van een dergelijke maatregel. Slechts in uitzonderingsgevallen en veelal pas na het meerdere malen opmaken van een proces-verbaal blijkt het mogelijk met een voorlopige maatregel een actie ook daadwerkelijk onmiddellijk te beëindigen.

De personele capaciteit van de ECD wordt regelmatig beïnvloed door piekbelasting. Daardoor is het niet altijd mogelijk op een flexibele en snelle wijze te reageren op kleinere overtredingen.

Door de toename van het aantal aangiften van frauduleus handelen door het intermediair, waarbij vaak sprake is van langdurige en complexe onderzoeken, is de druk op de personele capaciteit de afgelopen twee jaren verder opgelopen.

Het Assurantie Recherche Team van de ECD is verantwoordelijk voor de handhaving van de Wabb. Voor deze handhaving zijn 10 fte's ingezet, waardoor de handhavingskosten van deze wet, inclusief de fraudebestrijding bij het intermediair, ca. 1 miljoen gulden bedraagt. De capaciteit is op zich voldoende, maar in voorkomende gevallen wordt door de ECD terecht prioriteit gegeven aan fraudeonderzoeken boven onderzoeken ex artikel 16.

49

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

Bij het antwoord op vraag 10 is reeds uiteengezet door welke wettelijke maatregelen in de laatste jaren de positie van de consument in objectieve zin is versterkt. Daarnaast deelt het kabinet de stelling van bijvoorbeeld de Consumentenbond dat de consument aanzienlijk mondiger is geworden, ook op het terrein van verzekeringen. Dat niet alle bevolkingsgroepen in even sterke mate mondig zijn is zeker waar. Het begunstigingsverbod dat nu in de wet is vastgelegd beperkt echter alle (mondige) consumenten in de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de prijs van een verzekeringsproduct. Het wegvallen van dit verbod heeft niet als consequentie dat minder mondige consumenten erop achteruit gaan, maar juist dat alle consumenten erop vooruit kunnen gaan. Mondige consumenten

zullen daarbij wellicht eerder geneigd zijn om de tussenpersoon aan te spreken op de mogelijkheid van bijvoorbeeld retourprovisie. Aangenomen mag worden dat een deel van de tussenpersonen zich specifiek zal richten op die groep.

Personen die zich onvoldoende toegerust voelen om zelfstandig soms ingewikkelde afwegingen te maken worden door het wetsvoorstel op geen enkele wijze belemmerd om zich te blijven wenden tot tussenpersonen die deze service bieden. Hier ligt een markt die aanbieders niet zullen willen veronachtzamen. De opheffing van het begunstigingsverbod verandert immers niets aan de mogelijkheid de vanouds bekende service te blijven bieden.

Dit standpunt is in lijn met de door vragenstellers aangehaalde notitie «De consument op nieuwe markten». Daarin wordt geconstateerd dat het aanbod van financiële producten soms onvoldoende doorzichtig is maar dat directe overheidsinterventie hier niet aan de orde is: «Ook op dit terrein moet de eigen verantwoordelijkheid van de consument uitgangspunt zijn.»

Zoals gezegd zijn ook ondergetekenden van mening dat sommige bevolkingsgroepen minder mondig zijn dan andere groepen. Dat gold ook toen de Kamer unaniem instemde met intrekking van de Wet beperking cadeaustelsel 1977. Gelijksoortige motieven als die welke ten grondslag lagen aan de intrekking van genoemde wet gelden ook voor afschaffing van het begunstigingsverbod. Daarbij komt in dit geval nog dat een wijd vertakt netwerk van deskundige tussenpersonen bestaat dat in de behoefte aan informatie kan voorzien.

Overigens zij nog eens benadrukt dat een belangrijk deel van het werk van tussenpersonen gericht is op de zakelijke markt en dat die marktpartij mondiger en deskundiger moet worden geacht dan particuliere consumenten.

50 en 51

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

*leden in dit kader graag van het Kabinet of het verwacht dat uit de evaluatie van de Wabb (beleids)consequenties zullen worden getrokken die mede met het oog op het onderhavige wetsvoorstel van invloed zijn op de positie van de consument.*

De Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 geeft uitvoering aan artikel 51 Wtv 1993 en richt zich rechtstreeks tot verzekeraars. De strekking van de regeling is dat niet bedrijfsmatig handelende verzekeringnemers en potentiële verzekeringnemers door de verzekeraar in kennis worden gesteld van essentiële informatie. Hiertoe behoren in ieder geval gegevens omtrent toepasselijk recht en regelingen voor het behandelen van klachten. Voor levensverzekeraars gelden uitgebreide eisen, zoals onder andere het verstrekken van de polisvoorwaarden, de omschrijving van keuzemogelijkheden, eventuele winstdelingsregelingen en de premie. De regeling behelst dus een informatieplicht van de verzekeraar jegens de verzekeringnemer.

De Wabb is daarentegen primair gericht op assurantietussenpersonen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel om de mogelijkheid te creëren om het aanbieden van extra voordeel te gebruiken als marketing-instrument. Dit is niet alleen in het belang van tussenpersonen, omdat zij er een extra marketinginstrument bij krijgen, maar ook in het belang van de consument, die een extra voordeel kan behalen.

Het onderzoek naar de naleving van de Regeling informatieverstrekking en de uitkomst van de evaluatie van de Wabb staan elkaar niet in de weg, omdat zij elk op een andere doelgroep betrekking hebben. In de evaluatie zijn de consequenties onderzocht van de afschaffing van de beloningsregels voor de overige artikelen van de Wabb. Ook het begunstigingsverbod is in die beschouwing betrokken.

Voor de stand van zaken omtrent het wetsvoorstel waarin de resultaten van de evaluatie en de afschaffing van de overige beloningsregels zijn opgenomen, wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen 3 en 4.

52

*Deze leden vernemen voorts graag de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek dat het ministerie van Financiën is gestart naar de naleving van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 (Handelingen nr. 1265).*

Het onderhavige onderzoek (uitgevoerd door de Verzekeringskamer in overleg met het Ministerie van Financiën) bevindt zich in de afrondende fase. De resultaten van het onderzoek zullen op korte termijn beschikbaar komen. Mede op basis van deze resultaten zal de eerste ondergetekende zijn oordeel bepalen over de noodzaak en mogelijkheden van een aanpassing van de bestaande regeling.

Daarbij zal het belang van transparantie voor het goed functioneren van de verzekeringsmarkt centraal staan. Met name waar het de inzichtelijkheid in het product, de volledigheid van informatievoorziening en de vergelijkbaarheid van verzekeringsproducten betreft, zal worden gekeken op welke wijze de voorschriften terzake aanpassing behoeven. Beoogd wordt uw Kamer hierover zo spoedig mogelijk te informeren.

53

*Kan het Kabinet tevens meedelen op basis van welke gegevens hij in staat is nu in de memorie van toelichting te melden dat de huidige stand van informatievoorziening zodanig is dat een consument ieder product op zijn merites kan beoordelen?*

De memorie van toelichting stelt in zijn algemeenheid dat de consument, mede gezien de huidige mogelijkheden van informatievoorziening, in

staat moet worden geacht de dienst op zijn merites te beoordelen. Indien een consument zich onvoldoende toegerust acht, kan hij, zoals onder meer bij het antwoord op vraag 49 reeds gesteld, blijven kiezen voor een pakket dat behalve de verzekering zelf, extra informatie, begeleiding of afhandeling omvat.

54

*In het verlengde hiervan willen deze leden graag van het Kabinet weten wat de stand van zaken is met betrekking tot beschikbare gegevens over de wijze waarop de markt omgaat met de gedragscode van Nederlandse levensverzekeraars. Heeft het Kabinet met betrekking tot de gedragscode al conclusies getrokken voor het stellen van mogelijke nadere voorschriften om de consumenten te beschermen?*

Als onderdeel van het onderzoek naar de naleving van de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 heeft de Verzekeringkamer de naleving van de gedragscode «rendement en risico» van het Verbond van Verzekeraars onderzocht. In afwachting van de resultaten van dit onderzoek heeft het kabinet met betrekking tot de gedragscode nog geen definitieve conclusies getrokken. Het Verbond heeft een eigen onderzoek gestart naar de wijze waarop de consument de reclameuitingen over (nieuwe) verzekeringsproducten beleeft. Dit onderzoek zal waarschijnlijk resulteren in een aanpassing van de code. Zowel uit het oogpunt van rechtszekerheid (de Code geldt alleen voor die maatschappijen die hem onderschrijven), de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van transparantie en een goed inzicht in de relevante productkenmerken, als vanuit handhavingsoptiek is het van belang om ook onafhankelijk van initiatieven die in de branche worden ondernomen de Regeling informatieverstrekking op deze aspecten te bezien.

55

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

Het aspect van de voorlichting van de consument door middel van een standaardopdrachtformulier komt in de evaluatie aan de orde. De brancheorganisaties en de Consumentenbond hebben aan ondergetekenden aangegeven in overleg te zullen treden over de informatieverstrekking aan de consument. Ondergetekenden zien vooralsnog geen reden om te bezien of een gestandaardiseerd formulier wettelijk moet worden voorgeschreven.

56

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

*de markteffecten van het overtreden van het begunstigingsverbod zijn geweest?*

Voor een antwoord op de vragen over handhaafbaarheid wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen 46 t/m 48.

De markteffecten als gevolg van overtredingen van artikel 16, eerste lid, Wabb, zijn niet of nauwelijks te meten. Daar waar de ECD intervenueert worden lopende of te houden acties door deze tussenkomst gestaakt dan wel niet uitgevoerd. De markteffecten van acties die wel zijn toegestaan, te denken valt aan een voordelig premie-aanbod door verzekeraars, overschaduwden de thans verboden acties van tussenpersonen waarbij bijvoorbeeld een cadeautje in de vorm van een knuffelbeer of ballpoint wordt gegeven.

57

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

Het kabinet deelt het standpunt van de leden van de SGP-fractie dat een besluit tot het aangaan van meestal langdurige financiële verplichtingen moet kunnen worden genomen in alle vrijheid. Die vrijheid echter dient naar het oordeel van het kabinet ook de mogelijkheid te omvatten te kiezen voor een verzekering waaraan een eenmalig voordeel is gekoppeld. Een begunstigingsverbod geldt ook niet bij hypotheek- of bedrijfsfinancieringen, waar het meestal toch ook om een groot financieel belang gaat. Het terrein van verzekeringen is niet dusdanig afwijkend dat verwacht mag worden dat de consument juist op dat terrein zo onmondig zou zijn dat daar een zeer vergaande extra wettelijke bescherming zou moeten gelden? Zoals reeds eerder uiteengezet, onder andere bij de beantwoording van vraag 49, zal de consument bij ingewikkelder verzekeringsproducten tussenpersonen kunnen blijven vragen om advies, begeleiding of afhandeling. De afschaffing van het begunstigingsverbod doet daaraan niets af.

58

*De leden van de GPV-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Kabinet van mening is dat met betrekking tot de verzekeringsmarkt consumentenbescherming niet langer noodzakelijk is. Uit onderzoek door het EIM blijkt echter dat een groot deel van de consumenten niet in staat is het aanbod van verzekeringsproducten te vergelijken en te beoordelen op kwaliteit. Is dit wetsvoorstel wellicht teveel ingegeven door de wens tot deregulering zonder daarbij de negatieve effecten op de juiste waarde te taxeren? Zal de verzekeringsmarkt als gevolg van de mogelijkheid om consumenten bij het afsluiten van verzekeringen cadeaus of kortingen aan*



*te bieden niet ondoorzichtiger worden? Is de consument daarbij gebaat?*

In het antwoord op vraag 30 is ingegaan op het onderzoek van het EIM. Zoals daar aangegeven achten ondergetekenden het onderzoek eenzijdig van aard.

59

*De leden van de fractie van de PvdA stellen een reactie op prijs over enkele andere nadelen die in het MDW rapport worden genoemd. Het afschaffen van het verbod zou ook tot gevolg hebben dat direct-writers een voordeel verkrijgen ten opzichte van verzekeraar-bemiddelaars. Intermediair-verzekeraars zijn immers niet meer in staat de eindprijs van de verzekering te bepalen. De tussenpersoon mag zelf bepalen hoeveel premie hij aan de consument doorberekent. Direct-writers handelen rechtstreeks met de consument en kunnen wel de eindprijs bepalen. Is dat een gevolg dat het Kabinet heeft meegewogen bij zijn besluitvorming en zo ja, ziet het Kabinet dit als een bezwaar?*

Het onderhavige wetsvoorstel is niet gericht op de verhouding tussen direct writers en intermediairverzekeraars. De nieuwe mogelijkheden die door het vervallen van artikel 16 ontstaan, kunnen zowel door direct writers als door intermediairverzekeraars worden benut. Het is aan iedere individuele verzekeraar om te beslissen op welke wijze hij zijn verzekeringsproducten wil distribueren. Het is niet bij voorbaat te voorspellen welke type verzekeraar het meest van het vervallen van het begunstigingsverbod zal weten te profiteren. Indien één van beide soorten verzekeraars grotere voordelen weet te behalen ten gevolge van de wetswijziging, dan is dit naar de mening van ondergetekenden een normaal gevolg van de marktwerking binnen het verzekeringsbedrijf.

60

*Deze leden vragen zich tevens af of het de verzekeraars vrij staat in onderhandelingen met tussenpersonen afspraken te maken over de tarieven of dat zij dan in strijd handelen met mededingingsregelingen, zoals het besluit Horizontale Prijsbinding.*

Afspraken tussen groepen van verzekeraars en van tussenpersonen over – al dan niet in onderhandeling overeengekomen – tarieven zijn in strijd met de nieuwe Mededingingswet. Dit geldt ook voor afspraken die niet bindend zijn, maar die zijn aan te merken als onderling afgestemd feitelijk gedrag. Een individuele verzekeraar mag wel afspraken maken met zijn tussenpersonen over de hoogte van de beloning, en zal dit ook meestal doen. Het is in het economisch verkeer immers gebruikelijk dat een vergoeding voor een wederverkoper contractueel wordt overeengekomen. Verzekeraar en tussenpersoon mogen echter geen afspraken maken over het tarief dat de tussenpersoon aan de consument in rekening brengt; verticale prijsbinding is onder de Mededingingswet verboden.

61

*In het MDW rapport wordt voorts gesteld dat de concurrentie in de verzekeringsbranche gezond is en dat het premieniveau laag is ten opzichte van de overige Europese landen. Deze leden vragen het Kabinet tegen deze achtergrond nog eens nadrukkelijk in te gaan op het belang van het stimuleren van concurrentie in een branche waarin volgens het MDW rapport de concurrentie al duidelijk aanwezig is. Zeker gezien de eventuele nadelen die zware concurrentie zou kunnen opleveren in een verzadigde markt zoals het MDW rapport aanstipt.*

Onderscheid moet worden gemaakt tussen concurrentie tussen verzekeringsmaatschappijen en concurrentie tussen assurantietussenpersonen.

Tussen verzekeringsmaatschappijen is prijsconcurrentie op het niveau van de premie van oudsher mogelijk en daarvan wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt. Bij tussenpersonen is prijsconcurrentie nauwelijks mogelijk door het bestaan van artikel 16. Alleen met medewerking van de verzekeringsmaatschappij kan een tussenpersoon op prijs concurreren. Het begunstigingsverbod is daarmee een ernstige mededingingsbeperking die niet wordt gerechtvaardigd door andere argumenten. Een dergelijke overheidsinterventie is uniek. In geen enkele andere sector geldt een dergelijke concurrentiebeperkende maatregel. Ook niet in sectoren waar sprake is van «zware» concurrentie en van een «verzadigde» markt. In dit verband zij ook nog eens gewezen op de intrekking van de Wet beperking cadeaustelsel 1977.

62

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

Het kabinet heeft bij zijn besluitvorming het specifieke karakter van verzekeringen in de afweging betrokken. De verzekering als product wordt geleverd door verzekeringsmaatschappijen, die onder toezicht staan van de Verzekeringskamer of van een buitenlandse toezichthouder. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging. Het toezicht vloeit juist voort uit het specifieke karakter van de verzekering als product. Het bemiddelen bij de aankoop van dit product is duidelijk iets anders. Dit neemt niet weg dat ook bij bemiddeling in verzekeringen bezien moet worden of specifieke regulering wenselijk is. Het kabinet is tot het oordeel gekomen dat vakbekwaamheidseisen voor assurantietussenpersonen gehandhaafd moeten blijven. Hiermee gaat het kabinet duidelijk verder dan de eisen die aan andere vormen van financiële dienstverlening worden gesteld. Het gaat ook verder dan de eisen die aan vele andere branches uit hoofde van de Vestigingswet worden gesteld. Vanuit het belang dat gehecht wordt aan de mogelijkheid van prijsconcurrentie is zorgvuldig bezien wat de voor- en nadelen zijn van het afschaffen van het begunstigingsverbod. Het resultaat van die afweging is dit wetsvoorstel.

### **Marktwerving**

63

*Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of onlangs nog onderzoek is gepleegd door het ministerie van Economische Zaken naar de mate van marktwerving in bepaalde sectoren van dienstverlening? Welk beeld komt hieruit naar voren voor het verzekeringsbedrijf? Gesteld wordt dat het verbod een ernstige mededingingsbeperking zou opleveren. Waarom is daartegen dan nooit eerder opgetreden, ook onder het oude mededingingsregime gold dit toch? Is een berekening gemaakt van het gemiddelde prijseffect dat te verwachten is van deze maatregel?*

Medio 1997 heeft het Bureau Bartels B.V. in opdracht van het ministerie van Economische Zaken onderzoek gedaan naar knelpunten in marktwerving en regelgeving. De rapportage van dit onderzoek is met brief van 10 september 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer. Onder andere is onderzoek gedaan naar de beleving van knelpunten door consumenten en ondernemers.

Onder consumenten is onderzoek gedaan naar de waardering van verzekeringsmaatschappijen; niet naar de waardering die zij hebben voor tussenpersonen. Consumenten waarderen de omvang en diversiteit van het aanbod, de keuzevrijheid en concurrentie bij verzekeringsmaatschappijen met respectievelijk een 7,3, 7,7 en 7,6. Afgezet tegen andere juridische en financiële dienstverleners is deze waardering iets bovengemiddeld. Banken scoren beter, maar bijvoorbeeld notarissen en rechtsbijstandverleners beduidend slechter. Eenzelfde relatief beeld geldt voor de beoordeling van de transparantie van de kostenberekening, de hoogte van de kosten en de kwaliteit, zij het dat de absolute waardering voor deze aspecten beduidend lager is.

Onder ondernemers is onderzoek gedaan naar de waardering van financieel adviseurs; hier vielen verzekeringsmaatschappijen buiten het onderzoek. De waarderingscijfers waren de volgende: keuzevrijheid 8,6 (=gemiddeld), concurrentie 7,5 (=hoogste waarneming), kwaliteit 6,7 (= gemiddeld) en kosten 4,7 (= bovengemiddeld). Opgemerkt zij dat de financieel adviseur hier o.a. werd vergeleken met nog sterker geregeleerde beroepen, zoals advocaten, deurwaarders, accountants en notarissen, wat een verklaring kan vormen voor de relatief hoge waardering op de aspecten concurrentie en kosten.

Tegen de mededingingsbeperking die uit artikel 16 van de Wabb voortvloeit is nooit opgetreden, omdat, de reikwijdte van de mededingingswetgeving is beperkt tot afspraken tussen ondernemingen. De hier bedoelde beperking van de mededinging vloeit uit de wet zelf voort. Deze beperking kan slechts door een wetswijziging ongedaan worden gemaakt.

Een berekening van het te verwachten prijseffect van het afschaffen van het begunstigingsverbod is moeilijk te maken. Uit de uitgebreide commentaren blijkt dat de sector hier zelf ook moeilijk voorspellingen over kan doen. De hoogte van de beloning van de tussenpersonen is thans bij consumenten niet bekend. In de huidige situatie is dat voor de individuele consument ook nauwelijks een relevant gegeven, omdat hij over die hoogte toch niet kan onderhandelen. Verwacht mag worden dat wanneer die onderhandelingsmogelijkheid wordt geïntroduceerd, consumenten hier geleidelijk aan gebruik van zullen gaan maken, zoals dat ook na het afschaffen van de vaste courtages in de makelaardij in onroerende zaken thans geschiedt. Ook mag verwacht worden dat de meer efficiënt opererende tussenpersonen het prijsinstrument kunnen en zullen inzetten om hun marktaandeel te vergroten.

64, 65

*Overtreding van het verbod zou volgens de ECD bewijsrechtelijk lastig liggen. Waaruit bestaan de problemen precies? In hoeverre zijn deze problemen na 1991 ontstaan, aangezien dit probleem toen niet bij de behandeling van de Wabb aan de orde is geweest? Kunnen de bewindslieden een kwantificering geven van het aantal geconstateerde overtredingen van artikel 16, lid 1 en de juridische consequenties daarvan? Hoeveel daarvan zijn wel en niet vervolgd? Kunnen voorbeelden worden gegeven van acties die ondanks aanvanke-lijke actie van de ECD toch doorgevoerd zijn, vanwege genoemd handhaafbaarheidsprobleem? In hoeverre hebben consumenten hiervan voor- of nadeel ondervonden? Wie bepaalt de opsporings- en vervolgingsprioriteit met betrekking tot dit wetsartikel? Wat is de invloed van het Ministerie van Economische Zaken op het vervolgingsbeleid van de ECD? Heeft de mening van het ministerie van Economische Zaken dat dit artikel zou moeten worden afgeschaft invloed gehad op dit beleid? Heeft dit invloed gehad op de handhaafbaarheid?*

Voor het antwoord op deze vragen wordt primair verwezen naar de beantwoording van de vragen 46 t/m 48. De juridische handhaafbaarheid van artikel 16 Wabb en de beperkte personele capaciteit hebben ertoe geleid dat door de ECD meer aandacht wordt gegeven aan preventie. Daarbij is inmiddels een situatie gegroeid dat deze dienst regelmatig door aanbieders wordt geraadpleegd over de toelaatbaarheid van een mogelijke actie.

Jaarlijks wordt in overleg met de departementsleiding van het ministerie van Economische Zaken het werkplan van de ECD besproken. Aan de hand van dit plan wordt de onderzoekscapaciteit van een taakgebied vastgesteld. Zonodig geeft de ECD in haar werkplan aan, wanneer de handhaving van een taakgebied in belangrijke mate wordt aangepast. De mening van het ministerie van Economische Zaken over artikel 16 heeft geen rol gespeeld bij de prioriteitstelling van de ECD. Wel hebben signalen van de ECD over de beperkte handhaafbaarheid van artikel 16 en de prioriteitstelling van fraudeonderzoeken bij verzekeringen, bijgedragen aan de meningsvorming over intrekking van artikel 16.

66

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

De Ohra-zaak had inderdaad als onderwerp artikel 16 van de Wabb. Maar meer fundamenteel was de vraag aan de orde of de Nederlandse regering de vrijheid had een bepaling als artikel 16 van de Wabb uit te vaardigen of dat Europese regelgeving hieraan in de weg stond. Gelet op het principiële karakter van deze vraag was er de Nederlandse regering (en die van andere lidstaten) veel aan gelegen de vrijheid voor eigen marktordening binnen Europese kader bevestigd te krijgen. Met andere woorden: het ging de Nederlandse regering er niet primair om, artikel 16 van de Wabb te verdedigen, maar ruimer, om de vrijheid van eigen marktordening binnen Europese kaders (subsidiariteit) te verdedigen. Sinds de procedure voor het Europese Hof hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden.

Op 22 maart 1994 voerde de vaste commissie voor Economische Zaken mondeling overleg met de Staatssecretaris van Economische Zaken. Bij die gelegenheid benadrukte de heer Van Dijk (CDA) het belang van een verbod op vaste prijsafspraken. Daarbij wraakte hij het verbod op retourprovisie.

De heer Van Erp (VVD) sprak zich uit voor handhaving van het begunstigingsverbod aangezien de consument hiermee beschermd kan worden tegen malafide praktijken. De toenmalige Staatssecretaris, mevrouw Van Rooy, antwoordde dat met het verbod op retourprovisie een vrij forse concurrentiebeperking werd gehandhaafd. Zij was daarom niet overtuigd van de argumenten om dit verbod te handhaven (Kamerstukken II 1993/94, 23 162, nr. 2, blzz. 1 en 4).

In januari 1995 stelde het kabinet de ministeriële commissie MDW in. Dit was tevens het begin van de MDW-operatie. Deze operatie was er onder meer op gericht bestaande regels die de concurrentie onnodig beperken, te verbeteren respectievelijk weg te nemen. Voor de tweede tranche van de operatie was onder andere de Wabb geselecteerd. Op basis van analyses van de MDW-werkgroep Wabb heeft het kabinet besloten artikel 16, dat het verbod op retourprovisie regelt, af te schaffen. Verder is er meer helderheid ontstaan over de Europese ontwikkelingen. In de Aanbeveling van 18 december 1991 inzake verzekerings-

tussenpersonen zijn geen regels inzake beloning en retourprovisie opgenomen. Het afschaffen van het begunstigingsverbod komt derhalve niet in strijd met Europese regelgeving.

Ter uitvoering van de derde richtlijn levensverzekering is in artikel 53 Wtv 1993 bepaald dat de consument bij het afsluiten van levensverzekeringen een «afkoelingsperiode» van twee weken heeft. De afkoelingsperiode van twee weken beschermt de consument tegen overhaaste beslissingen ten aanzien van het sluiten van een levensverzekering.

67

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

Bij de intrekking van de Wet beperking cadeaustelsel 1977 was het standpunt van de VVD-fractie «dat de consument is mondig genoeg om zelf te beslissen. De eigen verantwoordelijkheid van de consument staat centraal (..)» (Kamerstukken II 1996/97, 25 109, nr. 4, blz. 2). De Consumentenbond echter vreesde prijsversluiting en verzocht na te gaan of binnen een ander wettelijk kader alternatieven opgezet konden worden die prijsversluiting zouden kunnen tegengaan. Naar de mening van de Consumentenbond dient voor de veel ondoorzichtiger/onzichtbare financiële dienst verzekeringen nog sterker dan voor andere sectoren iets gedaan te worden aan de transparantie. Het intrekken van artikel 16 wordt niet alleen door ondergetekenden, maar ook door de Consumentenbond beschouwd als een eerste stap op de weg naar markttransparantie; de beloning van de tussenpersoon wordt zichtbaarder. Bij de beantwoording van de vragen 40 t/m 42 is reeds uitgebreid op de transparantie ingegaan.

68

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

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 61.

#### **4. Bedrijfseffecten**

69

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

Het is niet aan het kabinet de mate van commercieel succes te beoordelen. Wel hecht het kabinet er aan nogmaals te benadrukken, zoals ook in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-rapport Wabb aangegeven, dat een aantal verworvenheden in de verzekeringssector als belangrijk moeten worden beschouwd.

Wat de opheffing van het begunstigingsverbod betreft mag niet het misverstand ontstaan, dat de bemiddelingssector zou worden opgelegd

een bepaald (commercieel) instrument te hanteren. Het enige dat het kabinet voor ogen staat is het, voor degenen in de sector die dat wensen, mogelijk maken van het hanteren van meer dan één commercieel instrument.

70

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

Een gevolg van marktwerking kan zijn dat ondernemingen komen tot een heroriëntatie ten aanzien van de wenselijke structuur en omvang. Dit is een integraal onderdeel van een concurrentiële markt.

Tegen concentratievorming heeft het kabinet in principe geen bezwaar, zolang dit niet tot misstanden leidt. De nieuwe Mededingingswet biedt voldoende instrumenten om concentraties tegen te gaan waarvan verwacht kan worden dat daardoor een economische machtspositie kan ontstaan of kan worden versterkt en die tot gevolg heeft dat daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt op een significante wijze wordt belemmerd.

Wat betreft de rentabiliteit wordt verwezen naar het antwoord op vraag 7.

#### **Tot besluit**

71

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

Tussenpersonen worden niet beloond door middel van retourprovisie. Onder retourprovisie wordt immers verstaan het verschijnsel dat tussenpersonen een deel van de hun toekomende provisie afstaan aan hun cliënt. Ondergetekenden begrijpen de vraag dan ook in die zin dat bedoeld is te vragen of deze tussenpersonen door Vie d'Or een hoge beloning in de vorm van provisie is toegekend. Uit perspublicaties en het rapport van de door de Ondernemingskamer van het Hof Amsterdam benoemde onderzoekers inzake Vie d'Or, blijkt dat Levensverzekering-maatschappij Vie d'Or enkele tussenpersonen inderdaad hogere beloningen heeft toegekend dan in de markt gebruikelijk is. Levensverzekeraars zijn daar echter vrij en in kunnen een dergelijke vorm van beloning als marketinginstrument hanteren om marktaandeel te verwerven of te vergroten.

De stelling van deze fractie dat voor wat betreft het toezicht op verzekeraars, bij Vie d'Or sprake was van het dempen van de put nadat het kalf is verdronken, wordt door de eerste ondergetekende met kracht verworpen. Zowel in het rapport van de Tijdelijke commissie Toezicht Verzekering-kamer (Commissie Ybema; Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 11, blz. 56), als in de evaluatie inzake de gebeurtenissen rond Vie d'Or (Kamerstukken II 1995/96, 23 669, nr. 15, blz. 7) is geconstateerd dat eventuele lacunes in de toezichtswetgeving niet de kern van het probleem bij deze verzekeraar hebben gevormd.

72

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

Zoals aangegeven in antwoord op de door deze fractie gestelde vragen 3 en 4, is het kabinet van mening dat het intrekken van artikel 16 geen consequenties zal hebben die intrekking van de artikelen 13 en 15 in een ander licht plaatst. De effecten van de afschaffing van artikel 16 hoeven daarom niet nader in kaart te worden gebracht voordat kan worden overgegaan tot behandeling van de voorstellen met betrekking tot de artikelen 13 en 15. Verwezen zij bovendien naar de werkzaamheden van de MDW-projectgroep en naar de onderzoeken die reeds zijn verricht door bij voorbeeld NEI, EIM en CPB. Op basis van deze onderzoeken kan reeds een voldoende duidelijk beeld worden gevormd van de gevolgen die verwacht mogen worden van afschaffing van artikel 16. Ondergetekenden zijn van mening dat er voldoende gronden zijn de implementatie van de onderhavige MDW-voorstellen uit te voeren en menen hiermee te handelen overeenkomstig aansporingen vanuit de Kamer inzake MDW-implementatie in het algemeen.

73

*Gelet op het gegeven dat vrijwel alle betrokkenen in de verzekeringskolom fundamentele bezwaren maken tegen het voornemen dat is neergelegd in dit wetsvoorstel, nodigen de leden van de CDA-fractie de bewindslieden uit om hun besluit te heroverwegen. In dit kader willen zij erop wijzen dat zich bij de teloorgang van Vie d'Or praktijken hebben voorgedaan tussen verzekeraar en assurantiebemiddelaars, waar sprake was van een creatieve vorm van belonen van de assurantiebemiddelaars. Dit laatste heeft er mede toe bijgedragen dat Vie d'Or failliede en dat de daar verzekerde consumenten voor een groot gedeelte het nakijken hadden.*

Zoals in deze nota op diverse plaatsen gemotiveerd, hebben de tegen het wetsvoorstel ingebrachte bezwaren de ondergetekenden niet kunnen overtuigen dat het wetsvoorstel zou moeten worden aangepast of zelfs zou moeten worden ingetrokken. In het antwoord op vraag 71 over de beloning van tussenpersonen door Vie d'Or is reeds aangegeven dat het toekennen van extra gunstige beloningen aan bepaalde tussenpersonen in de verzekeringsbranche niet ongebruikelijk is. Bij Vie d'Or speelde echter een veelheid van oorzaken die uiteindelijk hebben geleid tot het teloorgaan van deze verzekeraar.

74

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

Naarmate de duur van verzekeringscontracten korter is en er dus vaker een moment optreedt waarbij consumenten de mogelijkheid hebben om zich tot een ander intermediair c.q. andere verzekeraar te wenden, zal er een grotere prikkel bestaan om een product te leveren dat aansluit bij de

wensen van de consument. In die zin komen kortere contracten de marktwerking ten goede.

In het ontwerp NBW is in artikel 7.17.1.13 een bepaling opgenomen die de maximale contractstermijn beperkt tot vijf jaar. De parlementaire behandeling van de invoering van dit artikel vormt daarmee het geëigende moment om de wenselijkheid van een wettelijke bepaling die de maximale contractduur van verzekeringen beperkt, te behandelen. Voorts moet worden opgemerkt dat binnen de verzekeringsbedrijfstak zelf, in overleg met consumentenorganisaties, initiatieven worden ondernomen om de lengte van de contractduur te beperken.

75

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

Als mogelijk nadeel van de afschaffing van het begunstigingsverbod hebben het Verbond van Verzekeraars, de NVA en de NBvA aangevoerd dat de consument bij verzekeringsproducten niet langer zal beslissen op basis van kwaliteit maar op basis van cadeaus of retourprovisie.

Ook bij de aanschaf van andere producten dan verzekeringen moet de consument eventuele kortingen of cadeaus in overweging nemen.

Moderne, mondige consumenten laten zich niet zo snel door deze voordelen verleiden tot de aankoop van producten die ze niet nodig hebben. Bij verzekeringen, een product dat niet impulsief wordt aangeschaft, zal dit effect nog minder zijn.

Bij het afsluiten van levensverzekeringen is er bovendien de «afkoelingsperiode» van twee weken. Verder zij verwezen naar het antwoord op vraag 9 over GSM-abonnementen.

Zakelijke consumenten, die als marktpartij mondiger en deskundiger moeten worden geacht dan particuliere consumenten (zie ook de reeds genoemde brief van Rabobank Nederland) zullen zich naar de mening van ondergetekenden evenmin door cadeaus of kortingen laten verleiden tot het afsluiten van een verzekering.

Een ander mogelijk nadelig gevolg dat door de verzekeringsbranche wordt aangevoerd is dat vergelijking op eindprijzen voor de consument feitelijk onmogelijk wordt gemaakt.

Momenteel is een dergelijke vergelijking slechts mogelijk door een overeenkomst (de provisiemaximeringsovereenkomst) tussen tussenpersonen en verzekeraars over de maximale hoogte van provisies. De Wabb schrijft slechts de wijze van beloning voor, en heeft geen invloed op de hoogte ervan.

Nu de provisiemaximeringsovereenkomst ter discussie staat, en mogelijk wordt verboden, kan dit in combinatie met de afschaffing van het begunstigingsverbod leiden tot meer (prijs)concurrentie tussen tussenpersonen. Diegenen die niet op prijs willen concurreren, kunnen dit doen door zich te onderscheiden in de kwaliteit van hun dienstverlening. De consument kan hiervan profiteren.

Voor een reactie op de mogelijke gevolgen voor de solvabiliteit van verzekeraars wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 7.



Tenslotte wordt hier nogmaals benadrukt dat intrekking van het begunstigingsverbod niet betekent dat de consumentenbescherming wordt losgelaten, maar dat er voor de consument een ruimere keus ontstaat. Het blijft tussenpersonen en verzekeraars vrij staan om al dan niet gebruik te maken van enige vorm van begunstiging.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers