

Vergaderjaar 1997–1998

25 507

Wijziging van de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf teneinde het begunstigingsverbod te doen vervallen

Nr. 6

NADER VERSLAG

Vastgesteld 9 april 1998

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van het onderhavige wetsvoorstel, heeft kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. De niet geheel duidelijke en onvolledige beantwoording van de regering heeft de commissie aanleiding gegeven tot het uitbrengen van nader verslag.

Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Inleiding

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

Hoewel deze leden niet direct bang zijn voor deconfitures ten gevolge van de afschaffing van het begunstigingsverbod, kunnen zij zich wel voorstellen dat assurantiebemiddelaars moeite kunnen hebben met de nieuwe concurrentie. Kan de regering iets zeggen over de mogelijke werkgelegenheidseffecten van de afschaffing van het begunstigingsverbod onder tussenpersonen?

Waarom wacht de regering het oordeel van de Commissie van Beroep voor het Bedrijfsleven aangaande de CUPO-overeenkomst niet af alvorens tot een vergaande aanpassing als de nu voorgestelde over te gaan? Is het niet zo dat de afschaffing van de CUPO-overeenkomst reeds een zodanig effect op de markt zal hebben dat daarmee de door de regering gewenst geachte prijsconcurrentie reeds tot de mogelijkheden zal behoren? De regering stelt dat de enige samenhang tussen de artikelen 13, 15 en 16 is dat deze artikelen over beloning gaan, maar dat de wetsvoorstellen goed apart behandeld kunnen worden. Artikel 16 is niet onmisbaar voor het kunnen functioneren van de artikelen 13 en 15 Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb). Tevens is, teneinde de streefdatum van 1 januari 1998 te halen, besloten het wetsvoorstel te splitsen. Dat roept de vraag op of de regering zich realiseert dat het afschaffen van artikel 16 wel

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), Terpstra (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vliegthart (PvdA), Ybema (D66), voorzitter, Schimmel (D66), Van Gijzel (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), A. de Jong (PvdA), Hoogervorst (VVD), ondervoorzitter, Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Voûte-Droste (VVD), Adelmund (PvdA), Giskes (D66), H.G.J. Kamp (VVD), Vacature CD, Van Dijke (RPF), Van der Ploeg (PvdA), B.M. de Vries (VVD), Van Walsem (D66) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Van Hoof (VVD), Visser-van Doorn (CDA), Heeringa (CDA), Wolters (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Jeekel (D66), Van Zijl (PvdA), Van Zuijlen (PvdA), G. de Jong (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Rijpstra (VVD), Verkerk (AOV), Rosenmöller (GroenLinks), Hofstra (VVD), Crone (PvdA), Assen (CDA), M. M. H. Kamp (VVD), Marijnissen (SP), Leerkes (U55+), Koenders (PvdA), Hessing (VVD), Van Boxtel (D66) en De Haan (CDA).

degelijk – en ook direct – consequenties heeft voor de artikelen 13 en 15 en ook 17. Immers, wanneer artikel 16 wordt geschrapt en tussenpersonen eventueel een deel van hun provisie gaan weggeven, ontstaat daarmee per definitie reeds een ander beloningsstelsel.

De leden van de CDA-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van de antwoorden van de regering op de gestelde vragen in het verslag. In de nota naar aanleiding van het verslag onder vraag 73, waar de leden van de CDA-fractie de regering uitnodigen om op een besluit terzake het begunstigingsverbod te doen vervallen terug te komen, geeft de regering aan dat zij op grond van de ingebrachte bezwaren van de Kamer er niet van overtuigd is dat het wetsvoorstel moet worden aangepast, maar zelfs moet worden ingetrokken. Naar de inzichten van de leden van de CDA-fractie hebben ook andere fracties zich zeer kritisch uitgelaten over het voorstel van de regering. De leden van de CDA-fractie hadden op zijn minst verwacht dat de regering oog zou hebben voor de bezwaren om de afschaffing van artikel 16 geïsoleerd te behandelen. Vele leden in de Tweede Kamer zijn er in elk geval voorstander van om de afschaffing van artikel 16 te behandelen in relatie tot de afschaffing van de artikelen 13 en 15. Voorts leeft er een brede wens om de discussie over de veranderingen van de Wabb te doen samenvallen met de evaluatie daarvan. Dat de regering weigerachtig blijft om een en ander te honoreren stelt teleur, temeer daar zij aangeeft dat zij ernaar streeft het resultaat van de evaluatie en het voorstel voor wijziging van de andere beloningsartikelen van de Wabb nog in deze kabinetsperiode bij de Tweede Kamer in te dienen. Zij geeft in antwoord op de gestelde vragen 3 en 4 aan dat een daartoe strekkend wetsvoorstel op 16 januari 1998 voor advies naar de Raad van State is gezonden. De leden van de CDA-fractie blijven vasthouden aan hun opvatting dat het voorliggend wetsvoorstel thans niet in behandeling zou moeten worden genomen, mede met het oog op de binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen andere wijzigingen van de Wabb in relatie tot de resultaten van de evaluatie.

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

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

De leden van de CDA-fractie hebben ook nu in dit nader verslag behoefte aan om de regering erop te attenderen dat zij de opvatting van de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Assurantieadviseurs (NVA) en het Verbond van Verzekeraars onderschrijven, namelijk dat de huidige Wabb goed en naar tevredenheid van consumenten, intermediairs en verzekeraars functioneert. De huidige bepalingen ten aanzien van de provisiestructuur maken deel uit van een samenhangend stelsel van regelgeving dat zorgt voor stabiliteit en optimale concurrentie in de

verzekeringstak. Ook herhalen de leden van de CDA-fractie dat het huidige beloningssysteem – de provisie die deel uitmaakt van de premie en een verbod voor het geven van cadeaus bij het afsluiten van verzekeringen – de consument tal van voordelen biedt, zoals:

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

De regering beantwoorde in de nota naar aanleiding van het verslag de door de leden van het CDA gestelde vragen niet, en verwijzen naar een beschouwing in antwoord op de vraag 2 van de nota naar aanleiding van het verslag. Wederom nodigen de leden van de CDA-fractie de regering uit de voorgemaakte opmerkingen te becommentariëren.

De aan het woord zijnde leden blijven het betreuren dat de SER-commissie voor de assurantiebemiddeling niet om advies is gevraagd. De opmerking van de zijde van de regering dat Prof. dr. C.K.F. Nieuwenburg, voorzitter van de MDW-werkgroep Wabb en tevens lid van de SER-commissie van advies assurantiebemiddelingsbedrijf is voor deze leden geen acceptabele verklaring voor het besluit de SER-commissie niet om advies te vragen. De leden van het CDA-fractie blijven bij hun opvatting dat de SER-commissie alsnog advies dient te worden gevraagd. De leden van de CDA-fractie herhalen hun opmerking dat de NVA, NBvA, het Verbond van Verzekeraars en de Verzekeringkamer fundamentele bezwaren hebben tegen de afschaffing van het begunstigingsverbod. Voorts maken deze organisaties duidelijk dat het huidige systeem vele voordelen biedt. De regering reageert niet op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie, maar wijzen slechts op de mogelijke nadelen van het huidige systeem. De leden van de CDA-fractie zien graag deze vraag beantwoord. Of wil zij de door deze fractie gesignaleerde voordelen ontkennen?

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

vanuit de allesbehalve vergezochte aanname dat de Verzekeringskamer wel degelijk ook het oog heeft gehad op artikel 16, alsnog dieper op de argumentatie van de Verzekeringskamer in te gaan, met name waar deze spreekt over de bedreigingen voor de solvabiliteit van verzekeraars, de herhaalde vraag om (scenario-)onderzoek naar de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen en de mededeling dat de mededingingsregels vanuit Brussel en Nederland ook al een ernstige uitholling van de zelfregulering opleveren, zodat het effect van de door de regering voorgestelde maatregelen in deze toch al onder vuur liggende bedrijfstak extra zwaar zal aankomen.

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

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

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

De regering merkt op dat tussen GSM-abonnementen en verzekeringen belangrijke verschillen bestaan. Dat is een terechte opmerking en een belangrijke constatering. Waar het echter om bij de vergelijking met GSM-telefoons gaat, is de vraag of de regering ook, gegeven de situatie op dat vlak, nog steeds van mening is dat consumenten zich minder gemakkelijk produkten laten aansmeren die zij niet nodig hebben. Ontkent de regering dat bij verzekeringen in het algemeen pas in een later stadium, en bij levensverzekeringen zelfs pas na vele jaren, het nut van het gekochte produkt blijkt? Is dat geen reden om uiterst terughoudend te zijn met het toelaten van «lokkertjes», vragen de leden van de VVD-fractie. Wat is in dat verband de reactie van de regering op de uitkomsten van het «Onderzoek Markttransparantie 1997» van de Consumentenbond, waaruit blijkt dat ook naar de mening van de Consumentenbond de consument beschikt over een geringe deskundigheid als het gaat om financiële dienstverlening?

Wanneer de regering stelt dat de Consumentenbond niet zozeer bezwaar heeft tegen het verstrekken van gratis telefoons op zich, maar tegen «de prijsversluiering die daarmee gemoeid is», realiseert de regering zich dan dat ook begunstiging door assurantietussenpersonen prijsversluierend werkt?

De regering stelt dat het begunstigingsverbod niet betekent dat de consumentenbescherming wordt losgelaten. Zou de regering willen aangeven welk ander doel de wetgever in 1954 en 1991 met dit artikel voor ogen had? De leden van de VVD-fractie zijn er steeds vanuit gaan dat het primaire doel van het begunstigingsverbod de bescherming van de consument tegen verlokkingen is geweest. Zij zijn dus van mening dat de afschaffing van het verbod wel degelijk het loslaten van deze consumentenbescherming betekent. Kan de regering deze mening nu delen?

Het antwoord dat jongeren zwichten voor de verleiding van een gratis telefoon, roept bij de leden van de VVD-fractie enkele nieuwe vragen op. Behoeven jongeren niet beschermd te worden tegen het aangaan van «verkeerde» verzekeringen op basis van cadeaus? Waar komt de veronderstelling vandaan dat jongeren geen doelgroep zouden zijn waarop verzekeraars zich primair richten? Mag dat overigens een reden zijn het probleem te negeren? Kan er niet evengoed geredeneerd worden dat met het vervallen van artikel 16 verzekeraars en intermediair zich juist op jongeren gaan richten met het prijs/cadeau-instrument, omdat die er het gevoeligst voor zijn.

De regering geeft aan dat twee marktpartijen (Rabobank Nederland en OHRA) en de Consumentenbond voorstander zijn van afschaffing van artikel 16. Als alle andere marktpartijen en instituten tegen zijn, is dat niet een reden om nog voorzichtiger te zijn? Hoe verklaart de regering dat de consument een volwaardige, mondige marktpartij is geworden, terwijl in het genoemde onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat de consument niet mondig is en zeker geen volwaardige marktpartij is terzake van financiële dienstverlening. Is dat voor de regering geen duidelijke aanduiding dat heroriëntatie dringend gewenst is? Is de regering vergeten dat in de MDW-werkgroep «Ambtelijk Financiën» zelf heeft aangegeven grote nadelen verbonden zijn aan de afschaffing van artikel 16. Was deze werkgroep niet voorstander van slechts een versoepeling, en werd er voorgesteld om het bedrag van de cadeaus bijvoorbeeld te beperken tot f 50. Heeft de regering een dergelijke versoepeling overwogen? Waarom wil de regering dan toch veranderingen aanbrengen, waarvan met name de direct werkende distributiekanaalen en op snel geld beluste tussenpersonen (bijvoorbeeld enkele tussenpersonen bij Vie d'Or) kunnen profiteren? Hoe verantwoordt de regering het risico dat de gevolgen van dit wetsvoorstel grote schade zal toebrengen aan een goed functionerend gevarieerd distributiestelsel, waaraan een wetgevingsstelsel ten grondslag ligt dat in Europees verband herhaaldelijk is genoemd als voorbeeld van hoe het zou moeten?

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering hoe de ruimte voor productinnovatie in dit kader wordt gezien? Leidt het verkleinen van de financiële marges van de tussenpersonen juist niet tot geringere ruimte voor kwaliteitsverbeterende innovaties?

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

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

De Verzekeringkamer heeft sterk bepleit een (scenario-)onderzoek naar de gevolgen van de kabinetsplannen te laten uitvoeren? Wil de regering,

gezien bovenstaande, dit (scenario-)onderzoek thans uitvoeren. Is de regering niet van mening dat aannames een te wankel basis zijn voor een dergelijk ingrijpende wetswijziging?

Waarom kan de uitkomst van de CUPO-beroepsprocedure niet worden afgewacht? Als de CUPO-overeenkomst definitief verboden wordt, zoals de regering kennelijk verwachten, is er de facto al geen prijsafpraak meer. Is dan, in combinatie met de Wet Economische Mededinging, al niet geheel of grotendeels de mate van marktwerking bereikt die met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd? Waarom wacht de regering niet op zijn minst de effecten van het wegvallen van de CUPO-afspraken af alvorens deze maatregelen te treffen? De leden van de VVD-fractie delen het argument niet dat de CUPO-regeling niet als onmisbaar moet worden beschouwd. Zoals de regering zelf constateert onder blok 25, zal een korting of een cadeau uiteindelijk door de consument zelf betaald worden. Dan is het toch zeer aannemelijk dat er een structurele stijging van eindprijzen zal komen? Achten de leden van de regering dat in het belang van de consument?

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

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

Hoe verklaart de regering haar standpuntwijziging, hierin bestaand dat de artikelen 13, 15, 16 en 17 van de Wabb bij de laatste wijziging daarvan en bij het onderzoek in het kader van het MDW-traject nog samenhangen, terwijl de regering nu meent dat de artikelen 16 en 13, 15 los van elkaar dienen te worden gezien? Zijn er andere overwegingen geweest dan de tot dusver niet verklaarde (maar wel getoonde) haast van de regering? De regering geeft aan niet te kunnen voorspellen wat in de praktijk de gevolgen van afschaffing van artikel 16 zullen zijn, terwijl zowel binnen de bedrijfstak als in het EIM-rapport, door de Verzekeringkamer en in het verslag toch zeer concrete voorspellingen daarover zijn gedaan, respectievelijk reële mogelijkheden zijn geschetst. De leden van de VVD-fractie verwachten dan een sterker gemotiveerde afwijzing van de door de diverse fracties geschetste nadelige gevolgen. Aangezien die gemotiveerde afwijzing niet is gegeven, concluderen de leden van de VVD-fractie dat nadelige gevolgen er ook niet zijn.

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

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

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

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

2. Inhoud en doelstelling van artikel 16

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

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

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

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

die niet zelf premies incasseert, wel eigen provisie zal moeten incasseren. Met andere woorden: ziet de regering aan de hand van voorgaande voorbeelden in dat artikel 16 niet los gezien kan worden van de rest van de Wabb?

Onder de huidige wet is een teruggaaf van teveel betaalde assurantiebelasting mogelijk aan degene van wie de belasting is geheven. In het algemeen zal dit de verzekeraar zijn. Indien er recht op teruggaaf van assurantiebelasting bestaat als gevolg van een door een tussenpersoon aan de klant gegeven retourprovisie, zou de tussenpersoon de verzekeraar moeten verzoeken een teruggaaf van de geheven assurantiebelasting te vragen. Daarbij moet de tussenpersoon uiteraard opgeven hoe groot de retourprovisie is geweest. Is de regering zich ervan bewust dat een verzekeringstussenpersoon niet gaarne aan de verzekeraar opgave doet van de door hem gegeven retourprovisie?

Is de regering bereid een maatregel te treffen die ertoe strekt dat de wegens gegeven retourprovisie teveel betaalde assurantiebelasting rechtstreeks aan de tussenpersoon op diens verzoek kan worden teruggegeven?

Beseft de regering dat door de gerechtvaardigde wens tot teruggave van teveel betaalde assurantiebelasting een zware extra administratieve belasting ontstaat voor verzekeraars en assurantietussenpersonen? Is dit meegewogen in de besluitvorming over dit wetsvoorstel, zo vragen van de VVD-fractie?

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

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

De leden van de VVD-fractie hebben begrepen dat indien een tussenpersoon bij het sluiten van een lijfrente-overeenkomst een waardevol cadeau, al dan niet in de vorm van een geldbedrag, aan de klant verstrekt, wordt gesteld dat de lijfrentepremie tot de waarde van het cadeau niet

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

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

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

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

3. Argumenten voor afschaffing van het begunstigingsverbod

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

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

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

Kan de regering een onderbouwing geven van het verwachte effect op het gemiddelde prijsniveau van de verzekeringsproducten?

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

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

De regering erkent dat prijsdifferentiatie ondoorzichtigheid bevordert, maar stelt dat het uitschakelen van prijsconcurrentie er onder meer toe leidt dat de consument teveel betaalt. Is het echter niet zo dat prijsconcurrentie ook reeds nu wel degelijk bestaat, zij het niet op het niveau van de tussenpersoon maar tussen de verzekeringsmaatschappijen? Wat is het oordeel van de regering over de stelling dat de consument ook reeds nu kan kiezen voor verschillende service- en prijsniveaus, doordat hij de keuze heeft tussen direct writers, loondienstverzekeraars en intermediairmaatschappijen? Voegt prijsconcurrentie op het niveau van de tussenpersoon niet slechts meer ondoorzichtigheid voor de consument toe? De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of er niet gezocht moet worden naar een oplossing waarin het huidig beloningssysteem niet verboden wordt maar waarin vervolgens dan wel de verplichting geregeld wordt dat de kosten c.q. de prijs van door de tussenpersoon geleverde diensten voor de consument inzichtelijk gemaakt wordt als onderdeel van de prijsbestanddelen van de totaalprijs die een individuele consument krijgt aangeboden voor een bepaald produkt.

De leden van de VVD-fractie hebben uit dit antwoord geconcludeerd dat de sterkere (mondige) consument meer profiteert van de afschaffing van artikel 16 dan de zwakkere (niet mondige). Zal dat er niet toe leiden dat juist die zwakkere consument straks slechter (duurder) af zal zijn? Bij beantwoording van vragen in blok 66 (blz. 36 van de nota naar aanleiding van het verslag) wordt naar de mening van de leden van de VVD-fractie gelegenheidsargumenten gebruikt. Overigens moet het de leden van de VVD-fractie van het hart dat het feit dat de aanbeveling van 18 december 1991 geen regels bevat inzake beloning en retourprovisie nog niet wil zeggen dat het dan maar moet. Ook willen de leden van de VVD-fractie gaarne vernemen waar de beschermende werking ligt van de afkoelingsperiode, nu algemeen bekend is dat bij verzekeringen, en vooral bij levensverzekeringen, pas na vele jaren het nut of het nadeel van een bepaalde verzekering in de praktijk blijkt? Heeft de regering de indruk dat veel consumenten een verzekering zullen sluiten bij wijze van «impuls-aankoop» en dat de doorsnee consument de afkoelingsperiode zal gebruiken om nog eens uitvoerig te (laten) onderzoeken of hij de verzekering in kwestie wel nodig heeft? Tot slot merken de leden van de VVD-fractie op dat zich een meerderheid aftekent die tegen dit wetsvoorstel zal stemmen en vragen de regering om dit wetsvoorstel in te trekken. Uiteraard zijn de leden van de VVD-fractie bereid om na de evaluatie van de Wabb in het kader van de MDW met de regering nader van gedachten te wisselen.

De leden van de D66-fractie vragen of kan worden aangegeven of en wanneer de Regeling informatieverstrekking aan verzekeringnemers 1994 wordt aangepast ten behoeve van de transparantie van de verzekeringsmarkt.

Kan de regering aangeven wat de stand van zaken is met betrekking tot de aanpassing van de gedragscode «rendement en risico»? Wanneer zal deze in werking treden? Wat betekenen deze aanpassingen voor het standpunt van de regering omtrent de noodzaak van wettelijke bepalingen?

De voorzitter van de commissie,
Ybema

De griffier voor dit verslag,
Nava