

Vergaderjaar 2018–2019

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2019

Het kabinet hecht groot belang aan klantgerichte advisering over financiële dienstverlening. In dat licht heb ik uw kamer bij brief van 23 januari 2018 (Kamerstuk 32 545, nr. 74) geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van het provisieverbod en over verschillende deelonderwerpen die nadere aandacht vereisen. De afgelopen maanden heb ik met betrokken partijen overleg gevoerd.¹ De gesprekken richtten zich in de eerste plaats op de uitvoering van de motie van de leden Paternotte (D66) en Leijten (SP) over de haalbaarheid van een marktbrede vergelijking bij onafhankelijke advisering over financiële producten (Kamerstuk 34 770, nr. 11) en op actieve provisie transparantie bij schadeverzekeringen.

In deze brief rapporteer ik over de uitkomsten van deze gesprekken en de analyse die ik op basis daarvan gemaakt heb. Ik ben voornemens een aantal concrete vervolgstappen te zetten. De stappen licht ik hieronder verder toe.

Concrete vervolgstappen

1. Een toereikend aantal producten als uitgangspunt voor «onafhankelijk advies»

Met de motie van de leden Paternotte en Leijten heeft uw Kamer de regering verzocht om samen met de sector de haalbaarheid te onderzoeken van een marktbrede vergelijking als uitgangspunt voor onafhankelijk advies. Deze motie stelt twee zaken aan de orde. In de eerste plaats de wenselijkheid van het wettelijk markeren van «onafhankelijk advies», zodat klanten daarmee extra informatie krijgen over de kwaliteit van de dienstverlening. Hier ben ik het mee eens. Bij onafhankelijk advies moet

¹ Die partijen zijn Adfiz, de Consumentenbond, het Keurmerk objectief vergelijken, de Nederlandse Vereniging van Banken, de Organisatie van Financiële Dienstverleners (OvFD), het Verbond van Verzekeraars en de Vereniging Eigen Huis.

een klant er op kunnen vertrouwen dat de financiële dienstverlener adviseert op grond van een objectieve analyse (en dus een toereikend aantal producten vergelijkt). Verder mogen financiële producten niet worden aangeboden door de financiële dienstverlener zelf of door entiteiten die nauwe banden hebben (bijvoorbeeld de band tussen een moederonderneming en een dochteronderneming) met de financiële dienstverlener. Op deze manier wordt duidelijk wanneer sprake is van onafhankelijk advies en kan de financiële dienstverlener dat aan de klant communiceren. Net als voor beleggingsondernemingen ben ik voornemens om voor financiële dienstverleners die adviseren over complexe producten voor te schrijven waaraan een adviseur die onafhankelijk adviseert moet voldoen. Ook wordt het speelveld voor onafhankelijke beleggingsondernemingen en financiële dienstverleners zoveel mogelijk gelijk getrokken.

In de gesprekken kwam verder naar voren dat het wenselijk is om het onderscheid tussen zelfstandige adviseurs en adviseurs die werkzaam zijn bij een bepaalde aanbieder (een bank of verzekeraar) duidelijker te maken voor klanten. Niet alle zelfstandige dienstverleners zullen kwalificeren als onafhankelijk. Vanuit het oogpunt van het klantbelang vind ik het belangrijk het onderscheid tussen de zelfstandige adviseur en de adviseur die werkzaam is bij een aanbieder (bank of verzekeraar) te markeren. Er ontstaan aldus drie categorieën: de verkoopadviseur die werkzaam is bij de bank of verzekeraar, de zelfstandige adviseur en de onafhankelijke adviseur.

Het tweede punt in de motie betreft de eis van marktbrede vergelijking, waarbij alle in de markt verkrijgbare soortgelijke producten worden betrokken, om als onafhankelijk adviseur te kwalificeren. Het doen van een objectieve analyse vereist het vergelijken van een toereikend aantal producten. Dit is een open norm en houdt in dat een vergelijking dient te worden gemaakt van een toereikend aantal op de markt verkrijgbare en vergelijkbare financiële producten. Wat een toereikend aantal is, wordt nader ingevuld door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De AFM maakt jaarlijks een overzicht van het aantal verkrijgbare producten per productcategorie (vergelijkbare producten) en stelt voor elke productcategorie vast wat een toereikend aantal is. Daarbij wordt rekening gehouden met de diversiteit in het aanbod en de marktomvang per product (aantal verkrijgbare producten). Wettelijke invulling van deze open norm vind ik onwenselijk, omdat daarmee de flexibiliteit verloren gaat die nodig is vanwege veranderingen in de markt. De AFM heeft bovendien het best zicht op die marktomstandigheden. Het voorschrijven van een marktbrede vergelijking brengt daarnaast onnodige nalevingskosten voor adviseurs mee. Die kosten zullen (deels) worden doorberekend aan de klant. Naar verwachting stijgen dan de advieskosten, terwijl die kostenstijging zich niet noodzakelijkerwijs zal vertalen in een toename van de kwaliteit van het advies. Om bovenstaande redenen vind ik het onwenselijk om voor te schrijven dat bij onafhankelijk advies sprake moet zijn van een marktbrede vergelijking.

2. Actieve provisietransparantie bij schadeverzekeringen

Op dit moment heeft transparantie over provisie die wordt betaald bij schadeverzekeringen een passief karakter: de klant heeft het recht om te vragen naar de provisie die de adviseur ontvangt voor het financieel product. De adviseur is vervolgens verplicht om daarover duidelijkheid te verschaffen. De praktijk is volgens de AFM dat klanten er nauwelijks naar vragen en daarmee werkt passieve transparantie onvoldoende. Er is breed draagvlak voor actieve provisietransparantie bij schadeverzekeringen, vanuit de gedachte dat consumenten er belang bij hebben om te weten

wat een adviseur voor hen kan doen en wat hij daarvoor aan provisie krijgt. Als de consument niet op de hoogte is van het feit dat hij betaalt voor dienstverlening (omdat dit onzichtbaar via de premie door de aanbieder als provisie wordt betaald aan de intermediair), bestaat bovendien de kans dat de consument niet vraagt om de dienstverlening waar hij recht op heeft. Zoals aangegeven in mijn brief over de toekomst van de financiële sector (Kamerstuk 32 013, nr. 200), vind ik het verstandig dat er meer transparantie komt over provisies en dienstverlening voor consumenten bij schadeverzekeringen. Met het oog op dit doel ligt het voor de hand dat klanten in ieder geval precontractueel, dus voor het afsluiten van de verkoopovereenkomst, worden geïnformeerd over dienstverlening en provisie. Ik begrijp uit de gesprekken dat precontractueel moeilijk nominale bedragen genoemd kunnen worden, maar vanuit het oogpunt van de klant zijn concrete bedragen wel het meest informatief. Ik acht het verder van belang het gelijke speelveld tussen de distributiekanaalen niet te verstoren ten nadele van de zelfstandige adviseur. Ik zal in overleg met de AFM bepalen hoe actieve transparantie het beste kan worden vormgegeven om aan deze belangen recht te doen.

3. Geautomatiseerd advies

De AFM heeft in 2017 en 2018 in haar wetgevingsbrieven opgeroepen om aandacht te besteden aan geautomatiseerd advies. Ten behoeve van de analyse zijn gesprekken gevoerd met de AFM, marktpartijen, branche- en consumentenorganisaties en een wetenschapper. Hierbij is in kaart gebracht welke ontwikkelingen er zijn, of er eventuele problemen of risico's zijn te voorzien in de toekomst en of de bestaande regels in dat licht afdoende zijn.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de risico's die gepaard gaan met geautomatiseerd advies voor een belangrijk deel dezelfde zijn als bij advies in het algemeen. Om te voorkomen dat ongeschikte producten aan klanten worden geadviseerd, zijn er regels omtrent advies opgenomen in de Wet op het financieel toezicht. Financieringsdienstverleners die adviseren dienen te voldoen aan deze regels, ongeacht of sprake is van geautomatiseerd advies of niet.

Uit de gesprekken zijn twee aandachtspunten met betrekking tot geautomatiseerd advies voortgekomen. Bij volledig geautomatiseerd advies vindt geen gesprek plaats met de klant, maar wordt het advies gegenereerd door een computer. De vakbekwaamheidseisen in de Wft sluiten op dit moment echter alleen aan op de situatie waarbij er sprake is van rechtstreeks contact. De AFM heeft daarom de zorg geuit dat bij volledig geautomatiseerd advies geen klantcontact is en daarom de vakbekwaamheidseisen niet (altijd) van toepassing zijn. Ik ben het met de AFM eens dat vakbekwaamheid een basisvereiste is voor advies en ben daarom van plan dit artikel aan te passen, zodat bij geautomatiseerd advies, ook als geen sprake is van persoonlijk contact, de vakbekwaamheid geborgd blijft. Ik zal dit in overleg met de AFM gaan uitwerken.

Het tweede aandachtspunt is dat bij geautomatiseerd advies sprake kan zijn van geautomatiseerde besluitvorming. Op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de daarop gebaseerde Uitvoeringswet AVG is geautomatiseerde besluitvorming verboden, behalve in uitzonderingsgevallen. Een automatisch gegenereerd advies op zichzelf valt niet onder het verbod uit de AVG, maar een geautomatiseerd besluit wel. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een kredietaanvraag door een geautomatiseerd systeem wordt afgewezen. Het verbod geldt niet als sprake is van een geautomatiseerd advies dat vervolgens door iemand wordt betrokken bij de beslissing over bijvoorbeeld een kredietaanvraag,

waarbij ook rekening wordt gehouden met andere overwegingen. De AVG biedt een Europees geharmoniseerd kader waaraan iedereen, en dus ook de financiële sector, zich dient te houden. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is belast met het houden van toezicht op de naleving van de AVG. Vooral nog zie ik geen aanleiding hier aanvullende stappen te zetten. Ik zal wel in samenwerking met de AP en AFM de ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet volgen.

4. Faciliteren van vergelijking en passende keuzes door consumenten

In 2019 ga ik aan de slag om de informatie in het dienstverleningsdocument effectiever te maken. Doel is dat meer consumenten informatie uit het document gebruiken bij het kiezen van een financiële dienstverlener. Nu herinnert bijna 40 procent van de consumenten zich het dienstverleningsdocument te hebben ontvangen. Slechts 10 procent geeft aan dat dit heeft geholpen bij het kiezen van een financiële dienstverlener en 7 procent bij het vergelijken van dienstverleners. Betrokken partijen hebben al hun eerste input gegeven hoe dit doel kan worden bereikt. Op basis hiervan zal het traject twee hoofdlijnen kennen.

Ten eerste zal het document zelf verder worden ontwikkeld. Het document kan nog beter aansluiten bij behoeften van consumenten. Daarbij zullen voortschrijdende inzichten over consumentengedrag worden betrokken. Ook wordt bekeken hoe digitale technologie beter kan worden benut en de informatiearchitectuur beter kan aansluiten bij de dienstverleningsvraag en de persoonlijke situatie. Financiële dienstverleners, consumentenorganisaties, kennisinstututen en de AFM zullen worden betrokken en worden gevraagd hoe zij specifieke ontwikkelpunten zouden uitwerken in een nieuw document. Naar aanleiding daarvan zullen enkele versies van het document worden ontwikkeld door communicatie-experts. Deze versies zullen worden getoetst op effectiviteit, en vergeleken met het huidige dienstverleningsdocument.

Ten tweede zal ik de kosten en baten van het publiceren van de informatie achter het dienstverleningsdocument als «open data» verkennen. Open data zijn data die vrij gebruikt en hergebruikt kunnen worden en door iedereen kunnen worden verspreid. Het centraal ontsluiten van gestandaardiseerde en vergelijkbare data als open data vergroot de transparantie en accountability. Daarnaast kan het maatschappelijke innovatie bevorderen, omdat onder meer vergelijkingssites en consumentenorganisaties hiermee diensten verder kunnen ontwikkelen. Ik zal eerst een uitvraag doen onder financiële dienstverleners, vergelijkingssites, consumentenorganisaties en de AFM. De uitkomsten zal ik analyseren, en bespreken met betrokkenen en experts op het gebied van open data. In de tweede helft 2019 zal ik een conclusie trekken over de wenselijkheid van het publiceren van de informatie in het dienstverleningsdocument middels open data.

5. Frequentie accountantscontrole van het kostprijsmodel

De advies- en distributiekosten van financiële producten die zonder tussenkomst van een financiële adviseur aan klanten worden verstrekt, worden met behulp van het kostprijsmodel berekend. Dit wordt momenteel jaarlijks door de externe accountant getoetst. Actal (tegenwoordig: Adviescollege toetsing regeldruk, ATR) heeft eerder geadviseerd om die jaarlijkse controle niet langer verplicht te stellen. Ik wil voorkomen dat de berekening van de advies- en distributiekosten een onevenredige regeldruklast meebrengt. Daarom onderzoek ik momenteel – in navolging van het advies van Actal – een variant waarbij de controle van het kostprijsmodel niet jaarlijks door een externe accountant hoeft te worden

verricht, maar ten minste eens in de drie jaar, indien geen majeure wijzigingen plaatsvinden in het model. Dit betekent per saldo een vermindering van de regeldruk. Voorwaarde hiervoor is wel dat er sprake is van alternatieve waarborgen voor een adequate bepaling van de advies- en distributiekosten, ook in de periode tussen twee controles. Hierbij kan gedacht worden aan controle door de interne accountant. Hierover ben ik in gesprek met betrokken partijen.

Tot slot

Naast de hierboven geschreven acties ben ik voornemens om in 2019 met betrokken partijen in gesprek te gaan om ten aanzien van andere deelaspecten van de markt voor financieel advies te bezien of concrete stappen nodig zijn. Het betreft de post-contractuele zorgplicht, het verbeteren van de kennis- en ervaringstoets, het gelijke speelveld ten aanzien van het pensioenadvies en het aanpassen van de eerbiedigende werking ten aanzien van provisie van voor 2013.

De markt voor financieel advies is door het provisieverbod aan een ingrijpend verandertraject begonnen. Innovatie zorgt voor nieuwe kansen en brengt risico's. Het centraal stellen van het klantbelang blijft voortdurend een aandachtspunt. Ik denk dat met de genoemde stappen verdere verbeteringen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat verdere maatregelen zorgvuldig onderbouwd worden, zodat zeker is dat de verandering in de gewenste richting blijft gaan en de klant daadwerkelijk ten goede komt.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra