

Vergaderjaar 2010–2011

31 086

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van richtlijn markten voor financiële instrumenten (Wet implementatie richtlijn markten voor financiële instrumenten)

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2010

In deze brief wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de provisieregelgeving. Daarbij schets ik ook mijn beleidsagenda die ik wil gaan uitvoeren ter verdere verbetering van de kwaliteit van advisering in financiële producten. Het onderzoeksrapport treft u aan als bijlage bij deze brief.¹

De evaluatie beoogde de effecten van de provisieregelgeving op het gedrag van consumenten, adviseurs/bemiddelaars en aanbieders in kaart te brengen. De evaluatie is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, een onafhankelijk onderzoeksbureau dat veel kennis van deze markt heeft. Ik ben zeer tevreden over de kwaliteit van de evaluatie, vooral gezien het feit dat het evalueren van regelgeving die nog relatief kort van kracht is, niet eenvoudig is. Ook merkt SEO op dat het lastig is om de effecten van andere regelgeving met betrekking tot financieel advies (bijvoorbeeld in de sfeer van vakbekwaamheidseisen), maar ook bredere ontwikkelingen, zoals de economische crisis en de opkomst van internet uit te filteren om te komen tot een oordeel over de effectiviteit van de provisieregelgeving. Niettemin bereikt SEO een aantal conclusies die een goede basis bieden voor verdere beleidsontwikkeling. Hieronder schets ik eerst kort de doelstellingen van de geëvalueerde regelgeving en schets ik op hoofdlijnen de bevindingen van SEO en ga ik tot slot in op het beleidsvervolg dat ik eraan wil geven.

De geëvalueerde regelgeving

Op hoofdlijnen beoogt de provisieregelgeving perverse prikkels die uit kunnen gaan van betaling van provisie uit de markt te bannen, consumenten in staat te stellen marktdisciplinerend op te treden en de toezichthouder te voorzien van middelen om in te grijpen tegen excessen. De cultuurverandering die daarmee beoogd wordt, kan worden samengevat als een transitie van productgedreven verkoop naar klantgerichte

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

advisering. De geëvalueerde provisieregeling omvat een aantal samenhangende regels: beloningstransparantie, dienstverleningsdocument, balans- en terugboekregeling en de passende provisiernorm (die begin 2010 is uitgebreid tot totaalverbod op bonusprovisies). Deze regelgeving beoogt informatie aan een klant te verstrekken zodat hij in staat is zich een oordeel te vormen omtrent de aard en reikwijdte van de dienstverlening van een adviseur/bemiddelaar en de beloning die daartegenover staat. Ook is een adviseur/bemiddelaar verplicht om precontractueel aan de klant het exacte bedrag bekend te maken van de provisie die hij ontvangt bij bemiddeling van een financieel product. Deze informatie beoogt een klant in staat te stellen tot een kritische opstelling en aan te moedigen om te shoppen bij verschillende financiële dienstverleners.

De balans- en terugboekregel sorteren onmiddellijk effect op de uitbetaling van provisie en daarmee de praktijk van hit-and-run advisering die uitgaat van het betalen van afsluitprovisie. Beoogd wordt daarmee hit-and-run advisering te verminderen door gespreide betaling van de totale provisie gedurende de eerste jaren van de looptijd van een financieel product te verplichten. De passende provisiernorm verbiedt provisie die niet in het belang van de klant zijn. De bedoeling daarvan is dat de AFM kan optreden tegen omzetterelateerde en excessieve provisie.

Bevindingen uit evaluatie

Op hoofdlijnen kent de evaluatie de volgende drie bevindingen:

1. Klanten zijn onvoldoende geïnformeerd en vormen daarom geen effectief tegenwicht tegen adviseurs/bemiddelaars, waardoor een goede prijs/kwaliteitverhouding voor de klant niet gewaarborgd is.
2. De belangrijkste perverse prikkels en hit-and-run praktijken zijn mede door de regelgeving uit de markt verdwenen.
3. De marktpartijen houden zich goeddeels aan de regels voor kosten- en dienstent transparantie. Dat betekent evenwel nog niet dat de beoogde cultuuromslag bij adviseurs/bemiddelaars in denken en gedrag is bereikt. De normen uit de regelgeving worden nog onvoldoende geïnternaliseerd en er zijn aanwijzingen voor ontwijkgedrag, alhoewel de omvang daarvan moeilijk te achterhalen is.

Geringe tegenmacht consumenten

De doelstelling om potentiële klanten «aan de poort» te informeren over wat ze aan diensten en kosten mogen verwachten, wordt onvoldoende gerealiseerd. Daardoor zijn consumenten onvoldoende in staat om tegenwicht te bieden tegen adviseurs/bemiddelaars. Dit vindt zijn oorzaak zowel bij de adviseurs/bemiddelaars als bij de consumenten.

De kwaliteit van de dienstverlening wordt met het huidige dienstverleningsdocument onvoldoende zichtbaar. Daarmee bestaat het risico op averechtse selectie: juist de adviseurs die een hoge kwaliteit leveren, dreigen uit de markt te verdwijnen. Als kwaliteit niet of onvoldoende zichtbaar gemaakt kan worden, terwijl het leveren van extra kwaliteit wel geld kost voor de adviseur, bestaat het gevaar van toenemende eenvoudigheid van het aanbod: een tendens naar de gemiddelde kwaliteit en weinig differentiatie in de aangeboden dienstverlening. Daarmee versmalt het aanbod, loopt het kwaliteitsniveau achteruit en wordt de keuzevrijheid beperkt in plaats van vergroot. Shoppen heeft voor de consument geen zin, als de prijs-kwaliteitverhouding niet transparant is.

Dat consumenten onvoldoende tegenwicht bieden tegen adviseurs/ bemiddelaars ligt aan de andere kant ook aan beperkingen bij de consument. Provisietransparantie en het dienstverleningsdocument bieden informatie, maar het omzetten van informatie in inzicht en actie gebeurt vaak niet. Voor veruit de meeste consumenten zijn het dienstverleningsdocument en de kostenverklaring onderdeel van een *overload* aan informatie welke lang niet altijd begrijpelijk is. Een relatief kleine groep consumenten die wél kennis neemt van het dienstverleningsdocument, voelt zich adequaat geïnformeerd. Dat heeft echter ook bij hen beperkte invloed op hun keuzegedrag. Er is nauwelijks sprake van dat consumenten zich actiever op dienstverleners oriënteren, wat een essentiële voorwaarde is om vanuit mondigheid een onderhandelingspositie op te kunnen bouwen.

Belangrijkste perverse prikkels uit de markt verdwenen

Er is een *communis opinio* onder marktpartijen aan vraag- en aanbodzijde dat *hit-and-run* advisering goeddeels is uitgebannen. Dat wordt overigens niet alleen verklaard door de provisieregelgeving, maar wordt ook toegeschreven aan andere eisen die de Wft aan bemiddelaars en adviseurs stelt, en het feit dat de markt voor beleggingsverzekeringen is opgedroogd.

De belangrijkste perverse prikkel, de omzetgerelateerde bonus, is met de passende provisienorm uit de markt verdwenen. Hiermee zijn echter nog niet alle perverse prikkels uit het systeem verdwenen. Zo sturen aanbieders nog steeds (indirect) op omzet door eisen te stellen aan de omzet die een tussenpersoon moet aanleveren om voor een aanbieder te mogen bemiddelen. Deze praktijk is diep geworteld in de huidige wijze van samenwerking/financiering van de adviseur/bemiddelaar en de aanbieder. Dit betekent evenwel dat in het huidige provisiestelsel nog steeds prikkels voor de adviseur/bemiddelaar om het belang van de klant niet centraal te stellen.

Cultuurverandering blijft uit

De regelgeving heeft bijgedragen aan een proces waarin de belangen van de klant beter gewaarborgd worden. De gewenste cultuuromslag, waarin klantgerichtheid als vanzelfsprekend voorop komt te staan, manifesteert zich vooralsnog niet. Regelgeving wordt naar de letter geïnterpreteerd. Een voorbeeld daarvan is de balansregel die precies voorschrijft hoe provisie moet worden betaald. Deze regel wordt opgevolgd en sorteert volgens SEO evident effect. Bij open normen wordt echter gezocht naar mogelijkheden om niet te hoeven veranderen, mogelijk uit onwil, mogelijk uit onzekerheid. Dat betekent dat de normen niet worden geïnternaliseerd en van een robuuste en duurzame gedragsverandering geen sprake is.

SEO constateert ook divers ontwijkgedrag. Zo vindt SEO anekdotisch bewijs dat provisies worden overgeheveld naar niet complexe producten waarvoor de regelgeving minder zwaar is (het «waterbedeffect»). Daarnaast valt het SEO op dat er veel portefeuilles worden omgezet naar het volmachtbedrijf. De omvang van dit gedrag is moeilijk te achterhalen. Marktpartijen merken op dat dit op beperkte schaal gebeurt.

Beleidsmatig vervolg

Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten meen ik dat de huidige provisieregels niet of onvoldoende effectief zijn om de gewenste cultuuromslag binnen een acceptabele tijd te bewerkstelligen en daarmee de kwaliteit van de advisering en de borging van het belang van de klant

te optimaliseren. De gewenste cultuuromslag van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering vereist dat de nog altijd in deze markt overheersende relatie tussen tussenpersoon en aanbieder moet worden vervangen door zuivere relaties van de consument met adviseur/bemiddelaar en consument met aanbieder. Bij de aanbieder betreft de consument financiële producten en bij de adviseur/bemiddelaar krijgt de consument dienstverlening: advies over wat een passend product is. Nader onderzocht moet worden hoe en op welke termijn dit zuivere marktmodel realiseerbaar is. Daarbij moet onder meer bekeken worden hoe om te gaan met de huidige praktijk dat een adviseur/bemiddelaar administratieve werkzaamheden verricht voor een aanbieder bij de levering van een financieel product.

Om dit zuivere marktmodel te bevorderen meen ik dat in twee richtingen maatregelen nodig zijn: 1. verdere verbetering van de transparantie omtrent de prijs, aard en kwaliteit van dienstverlening en 2. een verbod op provisies voor complexe financiële producten, inkomensverzekeringen, betalingsbeschermers en uitvaartproducten en dienstverlening onder het Nationaal Regime Mifid.

Verbetering transparantie

Het verbeteren van de transparantie is nodig om de consument in staat te stellen een goede keuze te maken uit een gedifferentieerd aanbod van financiële dienstverlening. SEO constateert dat het dienstverleningsdocument daartoe niet voldoende effectief is. Het doel van het dienstverleningsdocument is dat de consument geïnformeerd wordt over de aard en reikwijdte van de dienstverlening van een adviseur/bemiddelaar en de prijs die hij daarvoor moet betalen. Het dienstverleningsdocument wordt door marktpartijen op verschillende manieren vormgegeven en dat draagt er niet toe bij dat consumenten erdoor worden geholpen bij de keuze voor een dienstverlener.

Ik stel daarom voor er twee dingen aan te veranderen: 1. er moet inhoudelijk meer ruimte komen voor het zichtbaar maken van verschil in kwaliteit en 2. het format en de beschikbaarheid van het dienstverleningsdocument moet worden verbeterd. Door het dienstverleningsdocument te standaardiseren zal het voor consumenten een herkenbaar document worden en het vergelijken van dienstverleners vergemakkelijken. Door het dienstverleningsdocument korter en begrijpelijker te maken (vergelijkbaar met de Financiële Bijsluiter) wordt ook de leesbaarheid bevorderd. Beschikbaarheid op internet van het dienstverleningsdocument zal het bereik voor consumenten verhogen. De AFM heeft reeds enige bevoegdheid om nadere regels te stellen aan het dienstverleningsdocument en daarvan kan zij gebruik maken, tegelijkertijd zal ik bezien of die bevoegdheid adequaat is en zo niet, overgaan tot aanpassing.

Provisieverbod voor complexe producten

De cultuur die heerst bij aanbieders en adviseurs/bemiddelaars verandert te weinig en te langzaam ten gunste van de consument. Dat heeft veel te maken met de sterke vervlechting tussen aanbieders en adviseurs/bemiddelaars. De adviseur/bemiddelaar opereert te veel in de keten als een «tussenpersoon» tussen aanbieder en consument. In de huidige praktijk wordt de beloning van een adviseur/bemiddelaar door de aanbieder bepaald. Deze beloning wordt vervolgens via de premiebetaling bij de consument in rekening gebracht. Hiermee is de prijs en de kwaliteit van de dienstverlening niet voldoende transparant omdat de consument niet daadwerkelijk ervaart dat hij voor de dienstverlening betaalt.

Daarmee blijft het voor de adviseur/bemiddelaar mogelijk zowel het belang van de aanbieder als dat van de consument te dienen.

Om de gewenste cultuurverandering te bespoedigen acht ik het noodzakelijk dat die vervlechting definitief doorbroken wordt. In beginsel is er in een zuiver marktmodel geen geldstroom meer tussen adviseur/bemiddelaar en aanbieder. Een noodzakelijke maatregel daartoe is een verbod op provisies. De adviseur en consument bepalen dan in overleg de beloning/prijs voor de dienstverlening. De adviseur/bemiddelaar heeft geen perverse prikkel meer en kan echt objectief advies bieden. Consumenten zullen naar verwachting kritischer worden als ze zelf moeten gaan betalen voor advies en dit ook daadwerkelijk ervaren. Daarom vind ik het belangrijk dat de dienstverlening van de adviseur/bemiddelaar een eigen prijs heeft.

De overeengekomen beloning/prijs kan in overleg met de consument direct bij hem in rekening worden gebracht op basis van bijvoorbeeld een uurtarief of een vast bedrag. Om de toegankelijkheid van financieel advies ook te borgen voor consumenten met een lager inkomen moet ook de wenselijkheid van het alsnog betalen voor advies via de aanbieder nader onderzocht worden. Er zou in zo'n situatie sprake kunnen zijn van een kredietovereenkomst, omdat de consument de beloning van de adviseur/bemiddelaar in termijnen betaalt.

Een zuiver eindmodel vereist maximale beperking van de huidige praktijk dat de adviseur/bemiddelaar werkzaamheden verricht voor de aanbieder bij de levering van een financieel product. Uiteindelijk stelt de bereidheid van de consument om te betalen voor dergelijke activiteiten namelijk een grens. Tegelijkertijd is het logisch dat aanbieders een nettoprijs (dat wil zeggen een prijs zonder de kosten van advies en bemiddeling) voor het financiële product zetten. Dit kan de bereidheid van de consument om direct te betalen voor advies bevorderen, omdat tegelijkertijd de prijs van het financieel product omlaag gaat. Ook moet nader bezien worden op welke wijze bemiddelaars zonder klantcontact moeten worden geadresseerd in de regelgeving.

De keuze voor directe beloning zal er toe leiden dat de keuze voor de aard en omvang van de dienstverlening en de daartegenover staande beloning veel explicieter bij de consument komt te liggen. Om een juiste afweging te maken moet de consument in staat gesteld worden om de consequenties van zijn beslissing te overzien. Het dienstverlening kan hierbij een rol spelen. Ook voorlichting en educatie kunnen bijdragen aan een mondigere en financieel vaardigere consument. Hier ligt een gezamenlijke taak van de overheid en de branche waarbij het platform CentiQ, wijzer in geldzaken een rol kan spelen.

Doordat een consument meer bewust wordt van het feit dat hij zelf betaalt voor advies en bemiddeling zal de adviseur/bemiddelaar de consument moeten overtuigen van de toegevoegde waarde van zijn dienstverlening. Er zijn al adviseurs/bemiddelaars die zich rechtstreeks door de consument laten belonen, maar deze beweging verdient een steun in de rug. De eerste aanbieder die zonder provisie gaat werken zal in de huidige markt zijn afzetmogelijkheden zien verminderen en daarmee zijn productie zien afnemen. Dit probleem van de eerste die wil veranderen verdwijnt door een algeheel provisieverbod voor complexe producten. Tenslotte denk ik dat een provisieverbod aanzienlijk bijdraagt aan vereenvoudiging van de huidige set regels.

Ik voel mij gesteund deze richting op te gaan door de consensus die in de markt bij aanbieders en tussenpersonen lijkt te ontstaan over hoe deze

markt vooruit moet. Verzekeraars hebben sinds februari 2010 de stelling betrokken dat een zuiver marktmodel nodig is om tot betere uitkomsten voor de consument te komen. Ook Adfiz heeft zich recentelijk uitgesproken over de wenselijkheid van een zuiver marktmodel en heeft in dat kader onder andere een verbod op provisies op complexe producten bepleit. Wij zullen een aantal aandachtspunten nader bezien.

Ik vind het van groot belang heel zorgvuldig te bekijken hoe omgegaan kan worden met de (al dan niet gepercipieerde) verstoring van het speelveld tussen adviseurs/bemiddelaars en bankadviseurs en *direct writers* die immers optisch gratis blijven. Gelukkig vindt SEO niet veel aanwijzingen voor een verslechtering van het *level playing field* tussen de distributiekkanalen gedurende de afgelopen jaren. Door de invoering van een provisieverbod zal dit level playing field wel onder druk komen te staan en aanvullende aandacht behoeven. Ik denk in dat kader onder meer aan aanvullende maatregelen om voor consumenten de toegevoegde waarde van onafhankelijk advies beter te kunnen onderscheiden en zichtbaar te maken in vergelijking tot gebonden adviseurs/verkopers van directe aanbieders. Overigens zal in het zuiver marktmodel de brutoprijs van de producten van direct writers logischerwijs verschillen van de nettoprijzen van producten die via een adviseur/bemiddelaar geadviseerd worden.

Ik onderzoek momenteel hoe de reikwijdte van een provisieverbod precies afgebakend moet worden omdat ik denk dat het niet wenselijk is provisies voor alle financiële producten te verbieden. Ik wil in ieder geval bij complexe producten, uitvaartverzekeringen en betalingsbeschermers provisie verbieden. Deze producten kenmerken zich door een hoge impact, lange looptijden en verplichtingen. Het lijkt me niet nodig om bij eenvoudige schadeverzekeringen over te gaan tot een verbod op provisies. Bij eenvoudige producten kan de consument gemakkelijk overstappen, is de markt redelijk transparant en concurrerend, terwijl er ook weinig excessen bekend zijn. Momenteel loopt er bovendien een Europees traject (IMD) dat mogelijk impact zal hebben op de transparantie van de beloning bij advisering en bemiddeling in schadeproducten. Ook bij complexe producten moet overigens rekening gehouden worden met de Europese trajecten inzake MiFID en PRIIPS.

Minder evident is hoe om te gaan met consumptief krediet waar nu zelfs sprake is van een verbod om de consument een vergoeding te vragen. Dit verbod is destijds juist bedoeld om hit-and-runpraktijken in die markt te bestrijden. Hoe om te gaan met de situatie waarin een combinatie van consumptief krediet en betalingsbeschermers wordt geadviseerd, moet nader onderzocht worden ook in overleg met marktpartijen. Daarbij staat de doelstelling om effectief excessen te bestrijden en het bevorderen van de zuiver marktmodel zonder perverse prikkels centraal.

Ik denk ook dat het van belang is dat de markt de kans krijgt toe te werken naar de nieuwe situatie zonder provisie. Het lijkt me, zeker ook gezien de vele veranderingen in regelgeving waar de sector mee te maken heeft, niet reëel om dit binnen een jaar te verwachten nog los van het feit dat de wetgeving ook niet op die termijn valt te realiseren.

Flankerend beleid

In tegenstelling tot provisies, gelden voor de rechtstreekse beloning van de adviseur door de consument op dit moment nog geen normen. Gegeven het ontwijkgedrag dat SEO constateert en de excessieve fees

waarvan de AFM melding maakt in haar brief van 9 september 2010 (zie bijlage)¹ is er flankerend beleid nodig met betrekking tot de directe beloning van de klant aan de adviseur.

Uit deze signalen kan worden afgeleid dat de markt op dit punt niet goed functioneert, in die zin dat de vraagzijde het aanbod onvoldoende corrigeert. Dit sluit aan bij de bevinding van SEO dat consumenten niet of onvoldoende in staat zijn om voldoende tegenwicht te bieden tegen financiële dienstverleners. Bij consumptieve kredieten hebben fees betrekking op advisering over bijkomende verzekeringen. Niet zelden worden deze excessieve adviesfees gefinancierd uit het hypotheckair of consumptief krediet, zodat deze minder zichtbaar en «voelbaar» zijn voor de consument. Dit vermindert het tegenwicht door consumenten nog verder.

De belangrijkste stap is daarom de introductie van een open norm van passende beloning voor andere beloningsvormen dan provisie. De norm stelt dat adviseurs beloningen in rekening brengen die in een redelijke verhouding staan tot de aard en reikwijdte van de geleverde dienstverlening. Een dergelijke open norm geeft de AFM de mogelijkheid om excessen aan te pakken, daar waar consumenten excessieve adviesfees betalen die evident niet in het belang van de klant zijn. In overleg met de AFM zal onderzocht worden hoe deze norm het beste vormgegeven kan worden. In beginsel verwachten we dat marktpartijen vervolgens zelf invulling kunnen geven aan naleving van deze norm. Daarmee zal nadere en gedetailleerdere regelgeving voorkomen kunnen worden, zodat complexiteit en ontwijkgedrag beperkt kunnen blijven.

Een ander element van het flankerend beleid is een aanscherping van de bewaarplicht van financieel dienstverleners met betrekking tot gegevens. De bewaarplicht bij financieel dienstverleners is op dit moment zeer minimaal geregeld in de wet. Teneinde de AFM de mogelijkheid te geven effectief toezicht te kunnen houden zal de bewaarplicht worden aangescherpt voor gegevens waarmee naleving van de provisie- en transparantieregels kan worden gecontroleerd.

Bovenstaande richting impliceert een belangrijke en fundamentele stap met verregaande consequenties die ik in het licht van de uitkomsten van de evaluatie en de gedachtevorming in de markt nu echt nodig acht. De uitwerking wil ik hieraan geven in goed overleg met toezichthouder, consumentenorganisaties en overige marktpartijen, zodat we gezamenlijk en breed gedragen voortgang kunnen boeken aan het centraal stellen van de klant in financiële dienstverlening. Ik verwacht uw Kamer begin 2011 nader te kunnen informeren.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.