

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. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2011

In deze brief informeer ik u nader over de uitwerking van het provisieverbod en verbetering van de dienstverleningstransparantie zoals aangekondigd in mijn brief van 12 oktober 2010 (kamerstuk 31 086 nr. 25 vergaderjaar 2010–2011). Ik adresseer in deze brief ook de aandachtspunten die aan de orde kwamen in het debat met uw Kamer op 25 november 2010. In dat debat heb ik u toegezegd om zo spoedig mogelijk een norm tegen excessieve directe beloning en een verbod op bonusprovisies voor schadeverzekeringen te regelen.

De uitwerking van de twee laatstgenoemde maatregelen vindt plaats in het Wijzigingsbesluit 2012 dat per 1 januari a.s. in werking zal treden. De overige maatregelen, die uitgewerkt zullen worden op basis van de lijnen uitgezet in deze brief, beoog ik in het daarop volgende Wijzigingsbesluit mee te nemen. Dit besluit wordt op 1 juli 2012 gepubliceerd. De beoogde inwerkingtreding van deze maatregelen is 1 januari 2013.

Ik heb intensief met de AFM samengewerkt om te komen tot een effectief beleidspakket. Ook heb ik gesproken met consumentenorganisaties en vertegenwoordigende organisaties van aanbieders en bemiddelaars.

In deze brief schets ik eerst het kader waarbinnen het provisieverbod en de samenhangende maatregelen moet worden begrepen. Dan volgt een toelichting op de vormgeving van de norm tegen excessieve directe beloning en het bonusprovisieverbod voor schadeverzekeringen. Vervolgens wordt ingegaan op de uitwerking van de openstaande punten die samenhangen met het provisieverbod en de aandachtspunten van uw Kamer.

Provisieregelgeving en zuiver marktmodel

Hoofddoelstelling van de regelgeving met betrekking tot de financiële dienstverlening is het borgen en bevorderen van de kwaliteit ervan. Zoals onlangs nog uit onderzoek van de AFM¹ blijkt is die kwaliteit weliswaar verbeterd maar laat deze nog altijd te wensen over.

Het beleid bestaat uit regelgeving over vakbekwaamheid en regelgeving om ongewenste sturing tegen gaan. In deze brief ga ik alleen in op de regelgeving ter voorkoming van ongewenst sturing.

De provisieregelgeving heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een complex geheel waarin zowel eisen werden gesteld aan de betaalwijze, de transparantie als de passendheid van de beloning. Uit de evaluatie van de provisieregelgeving door SEO² waarover ik vorig jaar heb gerapporteerd werd duidelijk dat de huidige provisieregels onvoldoende effectief zijn om de gewenste cultuuromslag op gang te brengen.

De gewenste cultuuromslag heb ik eerder omschreven als een beweging van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering. Deze beweging vereist dat de intensieve relatie tussen adviseur/bemiddelaar en aanbieder in deze markt moet worden ontvlochten en sturingsmogelijkheden worden weggenomen. Een adviseur/bemiddelaar dient zich zuiver te kunnen richten op het belang van de klant. Ik ben ervan overtuigd dat de adviseur een grote toegevoegde waarde heeft voor de klant en dat professionele onafhankelijke adviseurs zullen slagen in dit nieuwe marktmodel. Ik vind het primair de verantwoordelijkheid van adviseurs/bemiddelaars, aanbieders en klanten om de vruchten te plukken van dit nieuwe marktmodel. In deze brief zal ik schetsen op welke gebieden ik denk dat de overheid daaraan kan bijdragen door regelgeving aan te passen.

Maatregelen met inwerkingtredingdatum 1 januari 2012

Op verzoek van uw Kamer regel ik versneld en vooruitlopend op het provisieverbod drie zaken: een norm om excessieve beloningen die de bemiddelaar/adviseur bij de klant in rekening brengt tegen te gaan, en een verbod op bonusprovisies bij schadeverzekeringen. Ik regel daarbij ook een norm voor beloningen binnen het volmachtkanaal omdat ik daarmee hetzelfde doel als het provisieverbod beoog te realiseren, namelijk het voorkomen van een waterbedeffect waarbij het gevaar bestaat dat uitwassen niet verdwijnen maar zich verplaatsen.

Deze maatregelen worden versneld ingevoerd omdat de AFM al excessen in de markt heeft geconstateerd met betrekking tot rechtstreekse beloningen van de klant aan de bemiddelaar/adviseur en ik het met uw Kamer van groot belang acht om preventief op te treden tegen mogelijke ontwijkroutes voor het provisieverbod en de nu al geldende strengere regels voor provisie bij advisering/bemiddeling. Daarnaast constateert de AFM momenteel het risico van perverse prikkels binnen de commissiestructuur in het volmachtkanaal die nu versneld zullen worden geadresseerd.

Norm tegen excessieve directe beloning

Op dit moment gelden er voor rechtstreekse beloningen die de adviseur/bemiddelaar bij de klant in rekening brengt nog geen publiekrechtelijke normen. De AFM heeft gesignaleerd dat dit er in de praktijk toe kan leiden dat er bij klanten excessieve beloningen in rekening worden gebracht (brief van 9 september 2010 bijlage bij kamerstuk 31 086 nr. 25 verga-

¹ 1-meting AFM Hypotheekadviesonderzoek, oktober 2011.

² SEO, Evaluatie provisieregels complexe producten, september 2010.

derjaar 2010–2011). De klant wordt weliswaar over de hoogte van de beloning geïnformeerd maar blijkt niet of onvoldoende in staat om hier adequaat tegenwicht te bieden tegen de adviseur/bemiddelaar.

Om te voorkomen dat adviseurs excessieve beloningen in rekening brengen bij klanten wordt een open norm geïntroduceerd voor directe beloning betaald door de klant. Het doel van deze norm is om te voorkomen dat adviseurs/bemiddelaars beloningen in rekening brengen voor hun werkzaamheden die niet kunnen worden gerechtvaardigd gelet op de daarmee gemoeide inspanningen. Een dergelijke open norm geeft de AFM de mogelijkheid om handhavend op te treden, daar waar klanten excessieve beloningen in rekening worden gebracht die evident afbreuk doen aan het belang van de klant. Let wel, de afspraak over beloning en tarief is primair een zaak tussen de klant en de adviseur/bemiddelaar. De klant heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid om kritisch te zijn, evenals bij het afnemen van andere commerciële diensten en producten het geval is. De klant zal zich dus bewust moeten worden van het feit dat financieel advies een prijs heeft. Eerder betaalde de klant de advieskosten via de provisie en had hij daar minder zicht op. Nu zal hij zelf moet bepalen of hij de in rekening gebrachte advieskosten redelijk vindt, gelet op de aard en omvang van de dienstverlening. De AFM kan pas ingrijpen als er sprake is van een kennelijk onredelijke vergoeding en kan dan sancties opleggen aan de adviseur/bemiddelaar. De AFM kan geen excessieve vergoedingen terugvorderen voor de klant.

Verbod op bonusprovisies voor schadeverzekeringen

Onder de huidige provisieregelgeving met betrekking tot complexe producten wordt gevreesd voor het verschuiven van de ongewenste sturing naar schadeverzekeringen (het zogenaamde «waterbedeffect»). Provisies worden dan overgeheveld naar niet-complexe producten waarvoor de regelgeving minder zwaar is. Om te voorkomen dat de perverse prikkels bij de advisering en bemiddeling in schadeverzekeringen een vlucht nemen, zullen de zogenoemde bonusprovisies bij deze producten niet langer worden toegestaan. Voor schadeverzekeringen zullen dus uitsluitend nog afsluit- en doorlopende provisie zijn toegestaan. Daarbij worden adviseurs/bemiddelaars eveneens verplicht om op verzoek van de klant transparant te zijn over de provisie die door de aanbieder voor de advisering c.q. bemiddeling wordt betaald. Ik kies hiervoor omdat ik ook bij schadeverzekeringen van mening ben dat de klant er recht op heeft te weten hoeveel de provisie bedraagt die de aanbieder betaalt. Met deze maatregelen wordt het gevreesde waterbedeffect naar verwachting tegengegaan. Ik kies bewust niet voor verdergaande transparantie-eisen omdat ik een dergelijke maatregel disproportioneel zwaar vind voor de markt van schadeverzekeringen waar premies en productvoorwaarden goed vergelijkbaar zijn, waar sprake is van een concurrerende markt en geen excessen bekend zijn.

Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat er aandacht moet worden besteed aan het volmachtbedrijf. Een gevolmachtigd agent sluit en beheert namens één of meerdere verzekeraars waarvan hij een volmacht heeft verzekeringen. Werkzaamheden van een gevolmachtigd agent bestaan bijvoorbeeld uit het accepteren van risico's, het afwikkelen van schades en het royeren van een polis. Het volmachtkanaal verschilt wezenlijk van het tussenpersoonkanaal.

Het volmacht kanaal kent een gestage groei en een groeiend aandeel in de distributie van vooral schadeverzekeringen. Vanwege de omvang en de positie van de gevolmachtigde agenten (tussen de aanbieder en de adviseur/bemiddelaar) zijn de sturingsmogelijkheden vanuit het volmacht-

kanaal groot. De gevolmachtigde agenten vallen echter niet onder de provisieregels omdat er geen sprake is van provisiebetalings. Gevolmachtigde agenten ontvangen een vergoeding van de aanbieder in de vorm van commissies.

Om het risico van een waterbedeffect naar het volmachtkanaal tegen te gaan kies ik ervoor om de gevolmachtigde agenten onder vergelijkbare regels te brengen als het bemiddelingskanaal. Ik introduceer daarom versneld een norm die commissies die afbreuk doen aan de verplichting van verzekeraars en gevolmachtigd agenten om zich in te zetten voor het belang van de klant onmogelijk maakt. Commissies waar een perverse prikkel vanuit gaat, zoals de volume gerelateerde commissie, zullen niet langer toegestaan zijn.

Maatregelen met inwerkingtredingsdatum 1 januari 2013

Zoals reeds aangekondigd wordt per 1 januari 2013 een verbod op provisies ingevoerd voor:

- complexe financiële producten;
- hypothecaire kredieten;
- inkomensverzekeringen, waaronder betalingsbeschermers en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor ondernemers;
- uitvaartproducten, en
- dienstverlening onder het Nationaal Regime Mifid¹ (NR Mifid).

Er zal altijd discussie mogelijk blijven over welke producten binnen de reikwijdte van het verbod zouden moeten vallen. Belangrijkste reden om producten eronder te brengen is het bestaan van misstanden in de markt. Om bij het constateren van misstanden in de markt snel in te kunnen grijpen wil ik het betrekkelijk eenvoudig mogelijk maken om de reikwijdte van het provisieverbod aan te kunnen passen.

Eenvoudige schadeverzekeringen en consumptief krediet worden niet onder de reikwijdte van het provisieverbod gebracht. Bij eenvoudige schadeverzekeringen is de markt redelijk concurrerend. Voor deze producten is een provisieverbod niet nodig. Schadeverzekeringen met een hoge impact voor de consumenten komen wel onder het provisieverbod (zoals de Arbeidsongeschiktheidsverzekering en Overlijdensrisicoverzekering of deze nu in combinatie met een krediet worden verkocht of niet).

Voor consumptief krediet geldt op dit moment een verbod om de consument rechtstreeks om een vergoeding te vragen. Dit verbod is juist in het verleden ingevoerd om hit-and-run praktijken in de consumptief krediet markt te bestrijden. De komst van het provisieverbod en het bonusverbod bij schadeverzekeringen zorgen voor een enorme verandering in de markt die mogelijk ook effect zal hebben op de advisering en bemiddeling in consumptief krediet. Ik vind het daarom van belang om de marktontwikkelingen goed te blijven volgen om te zien bij consumptief krediet aanvullende maatregelen nodig zijn.

Producten onder de MiFID blijven vooralsnog buiten het bereik omdat MiFID maximum harmonisatie is en we daaraan op dit moment geen aanvullende eisen kunnen stellen. Nederland zet wel in op een provisieverbod voor beleggingsondernemingen op Europees niveau. Voor het NR Mifid, kunnen we wel eisen stellen en het provisieverbod toepassen. Ten aanzien van de dienstverlening onder het NR MiFID moet ik wel rekening houden met de uitkomsten van de herziening van de Europese Commissie van MiFID. Deze uitkomsten zouden immers ook het NR MiFID kunnen betreffen.

¹ Nationaal Regime Markets in Financial Instruments.

Een belangrijk aandachtspunt in de uitwerking van het provisieverbod is dat het speelveld tussen adviseurs/bemiddelaars en adviseurs in dienst van aanbieders (bijv. bankadviseurs) verder onder druk komt te staan. Bankadviseurs en adviseurs in dienst van direct writers kunnen immers schijnbaar gratis blijven adviseren. Daar wil ik wat aan veranderen.

Als de consument ervoor kiest om een financieel product aan te schaffen zonder advies («execution only») ben ik van mening dat hij op niet mis te verstane wijze geïnformeerd dient te worden over de risico's die hieraan zitten. We willen de consument beschermen tegen adviezen die niet in zijn belang zijn maar als de consument niet geadviseerd wil worden krijgt hij geen enkele bescherming. Daar mag een klant voor kiezen, maar alleen na een toetsing die nagaat of dit type dienstverlening past bij de betreffende klant. Een dergelijke toets bestaat al bij producten onder de MiFID. Ik ga deze mogelijkheid voor andere financiële producten nader onderzoeken.

Als de consument er voor kiest om wel gebruik te maken van advies, is het in de eerste plaats van belang om een goed geïnformeerde keuze te kunnen maken tussen het directe kanaal van een aanbieder en het kanaal van de adviseurs/bemiddelaars. Om verschillende kanaalkeuzes inzichtelijk te maken ga ik de wettelijke eisen over de dienstverleningsinformatie aanpassen. Het dienstverleningsdocument moet een overzichtelijk en herkenbaar document worden op basis waarvan de consument de verschillende dienstverleningsconcepten en de kosten daarvan gemakkelijk kan vergelijken. Ook aanbieders zullen daarom een dienstverleningsdocument aan consumenten moeten gaan verstrekken. Tevens zullen zij in dit document inzicht moeten geven in hun advies- en distributiekosten. Om deze informatie voor de consument begrijpelijk en vergelijkbaar te maken, is het van belang dat dit in nominale termen, dat wil zeggen in euro's wordt gepresenteerd. Hoe dit precies vormgegeven moet worden, wil ik nog onderzoeken. Een aandachtspunt daarbij is het voorkomen van misrepresentatie van die kosten door ze lager voor te stellen dan ze werkelijk zijn.

Daarnaast zal uit het dienstverleningsdocument duidelijk moeten blijken of en zo ja, in welke mate er een vergelijking van producten van verschillende aanbieders wordt gemaakt. De informatie over dienstverleningsconcepten moet duidelijk zijn en niet misleidend voor de consument. Voor aanbieders die consumenten adviseren brengt dit met zich mee dat zij duidelijk inzicht moeten geven of zij alleen eigen producten adviseren of ook vergelijkingen maken tussen producten van verschillende aanbieders en welke prikkels er zijn die de advisering vanuit de aanbieder beïnvloeden. Ook in dat laatste geval kunnen zij zich niet kwalificeren als onafhankelijke adviseur omdat dat misleidend kan zijn.

Voor het gelijke speelveld is het tenslotte van belang dat de prijzen van de (netto) producten die via adviseurs/bemiddelaars worden gedistribueerd, lager zijn dan de prijzen van vergelijkbare producten van banken en de direct writers. De producten die een adviseur/bemiddelaar voor zijn klanten kan adviseren en bemiddelen kennen immers geen advies- en distributiekosten omdat die separaat met de klant worden afgerekend. Bij goede marktwerking in het zuivere marktmodel zal het verschil vanzelf zichtbaar worden. Ik zal deze ontwikkeling echter nauwgezet monitoren, om erop toe te zien of de markt hier goed zijn werk doet. Ik sluit niet uit dat als er onvoldoende onderscheid tussen prijzen van producten van directe aanbieders en prijzen van producten die via het intermediaire kanaal worden aangeboden optreedt, ik hier nadere maatregelen voor zal treffen. Verdergaande kostentransparantie van producten is een maatregel

die ik in dit kader kan overwegen. Ik ga er vooralsnog vanuit dat de markt hier zelf oplossingen zal ontwikkelen omdat concurrerende aanbieders hier voordeel van kunnen ondervinden.

Samenwerking tussen marktpartijen

In het zuivere marktmodel staat de adviseur/bemiddelaar aan de kant van de klant. Om dit te realiseren is het noodzakelijk dat de adviseurs/bemiddelaars geen prikkels krijgen om aan een klant een product te adviseren dat niet of onvoldoende bij hem of haar past. Dit is alleen mogelijk als er geen geldstromen meer zijn tussen aanbieders en adviseurs/bemiddelaars.

In dit licht heb ik al kenbaar gemaakt dat ik van mening ben dat een efficiencyvergoeding door de aanbieder aan de adviseur/bemiddelaar niet past in een zuiver marktmodel. De klant betaalt de adviseur/bemiddelaar voor zijn advies en bemiddeling. De kosten van de bemiddelingswerkzaamheden zijn door de adviseur/bemiddelaar uit te leggen aan de klant. Adviseurs/bemiddelaars die deze kosten niet kunnen verantwoorden moeten zich afvragen of ze nog wel zaken willen doen met deze partij. Ik ben ervan overtuigd dat een zuiver marktmodel zal zorgen voor een goede marktwerking op dit punt.

Naast een aanbieder kan een service provider die tussen de aanbieder en de adviseur/bemiddelaar van de klant staat de adviseur beïnvloeden. Ook al is deze partij niet betrokken bij het advies en heeft hij vrijwel geen klantcontact. Om de sturing in de keten tot het minimum te beperken ben ik van mening dat ook service providers onder het provisieverbod moeten vallen. Maar omdat ze vrijwel geen klantcontact hebben, wil ik ze uitzonderen van de verplichting om dienstverleningsinformatie aan de klant te verstrekken. Die verplichting geldt nu nog wel voor serviceproviders die vrijwel geen klantcontact hebben. Zij dienen wel de bemiddelaars met klantcontact in staat te stellen de klant goed te informeren.

Naast provisie zijn er andere mechanismen waardoor adviseurs/bemiddelaars kunnen worden gestuurd in hun advies aan de klant. Voorkomen moet worden dat er via andere wegen alsnog prikkels kunnen worden geïntroduceerd die het advies kunnen beïnvloeden. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat in de huidige wijze van samenwerking en financiering tussen adviseurs/bemiddelaars en aanbieders (indirect) eisen worden gesteld aan de omzet die een adviseur/bemiddelaar moet aanleveren om voor een aanbieder te mogen bemiddelen. Hier wil ik een einde aan maken.

Om ongewenste sturingsmechanismen een halt toe te roepen wil ik regels opstellen die belangenconflicten beperken en inzichtelijk maken. Deze regels gaan voor alle marktpartijen gelden. In de Wft en het Bgfo bestaan deze regels al voor beleggingsondernemingen. De regels houden in dat belangenconflicten dienen te worden vermeden, indien ze onvermijdelijk zijn, te worden beheerst en aan de consument kenbaar worden gemaakt. Een dergelijke norm wil ik ook voor financieel dienstverleners introduceren.

In het kader van de samenwerking tussen verzekeraars en adviseurs/bemiddelaars is verder het portefeuillerecht van belang. Het portefeuillerecht is nu in de Wft opgenomen en regelt dat de bemiddelaar de incasso van de premie voor zijn rekening neemt (tenzij anders afgesproken) en dat de klant tot de portefeuille van de adviseur/bemiddelaar hoort (het klanteigendom). Ik onderzoek nog nader of het portefeuillerecht past in het nieuwe marktmodel dat ik voor ogen heb. Voor eventuele aanpas-

singen is een wetswijziging nodig waardoor dit niet gelijktijdig met de andere maatregelen kan worden geregeld.

Toegankelijkheid van het tussenpersonenkanaal

Ik deel de zorg dat het besef dat advies niet gratis is, gewenning vraagt van klanten. Maar feitelijk gaat het hier om een correctie van een onjuiste perceptie want advies was al niet gratis, de kosten voor advisering (provisie) waren verdisconteerd in een premieopslag. In een zuiver marktmodel zal deze perceptie gaan veranderen. De kosten voor advies in het tussenpersonenkanaal worden zichtbaar voor de klant. De adviseur/bemiddelaar zal alleen duurzaam bestaansrecht hebben als zijn toegevoegde waarde duidelijk is voor de klant.

Een belangrijk aandachtspunt binnen het nieuwe zuivere marktmodel is de toegankelijkheid van advies voor minder draagkrachtige klanten. Overigens is het aantal consumenten onder het sociaal minimum dat een complex financieel product heeft afgesloten beperkt¹. De klant kan de advieskosten op twee manieren betalen: via eigen middelen of via het afsluiten van een krediet. De klant sluit dan een lening af om het advies te betalen. Er is wel eens tegen geworpen dat dit een omslachtige manier is maar in veel branches is dit heel gebruikelijk. De verwachting is dat de marktwerking er voor zal zorgen dat de groep minder draagkrachtige klanten ook prijstechnisch bediend zal blijven worden.

De klant heeft ook een eigen verantwoordelijkheid om zich goed voor te bereiden op de aankoop van een financieel product. Binnen het platform Wijzer in geldzaken werken o.a. de overheid, consumentenorganisaties en organisaties uit de financiële sector nauw samen om de consument concrete hulpmiddelen en informatie te bieden om beter voorbereid een financiële beslissing of aankoop te doen. Komend jaar vindt er een aantal kleinschalige pilots van «het Financieel loket» plaats waar consumenten terecht kunnen voor algemene informatie of doorverwijzing voor zover het gaat om financiële producten. Het zal hierbij niet gaan om advisering; dit is immers vergunningplichtig.

Transparantie verbeteren

Uit het SEO onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening met het huidige Dienstverleningsdocument onvoldoende zichtbaar wordt. Het verbeteren van de transparantie is nodig om de klant in staat te stellen een goede keuze te maken uit een gedifferentieerd aanbod van financiële dienstverlening. Ik heb al eerder in deze brief aangegeven dat de reikwijdte van het dienstverleningsdocument uitgebreid wordt naar alle kanalen. In mijn brief van oktober 2010 heb ik al voorgesteld om het dienstverleningsdocument te standaardiseren zodat het voor klanten een herkenbaar document wordt en het vergelijken van dienstverleners vergemakkelijkt. Beschikbaarheid op internet van het dienstverleningsdocument zal het bereik voor klanten verhogen. Het vernieuwde dienstverleningsdocument wil ik op 1 januari 2013 verplicht stellen. Marktpartijen worden middels een consultatie betrokken bij de uitwerking van het vernieuwde format, wat ook voorgelegd zal worden aan consumenten in een consumentenonderzoek.

Het dienstverleningsdocument geeft de klant al in de oriëntatiefase inzicht in het bedieningsconcept. Als een klant kiest voor het advieskanaal, dan geeft het dienstverleningsdocument informatie over het uurtarief van de adviseur/bemiddelaar, maar nog geen specifieke informatie over bijvoorbeeld het aantal benodigde adviesuren. Het ligt voor de hand dat

¹ Centrum Voor Verzekeringsstatistiek, 2010.

deze informatie vervolgens vastgelegd wordt in een overeenkomst van opdracht.

Met de hiervoor genoemde stappen wordt de klant centraal gesteld binnen een zuiver marktmodel in de financiële dienstverlening. Zodra ik meer zicht heb op concrete stappen zal ik u hierover informeren.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager