

Vergaderjaar 2002–2003

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2003

Inleiding

Met enige regelmaat ontvangt Financiën indicaties van een beperkte toegankelijkheid van financiële diensten voor bepaalde groepen consumenten, bijvoorbeeld vanuit contacten met belangenorganisaties. Ook vanuit uw Kamer is enkele malen geïnformeerd naar de positie van kwetsbare consumenten bij diverse financiële producten. Voorbeelden hiervan zijn de vragen over het acceptatiebeleid van verzekeraars voor kinderen met het Down's syndroom (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 1999–2000, nr. 1805) en vragen over het serviceniveau van banken (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2001–2002, nr. 118). Ontwikkelingen als voortschrijdende inzichten in de medische wetenschap, het over de tijd beschikbaar komen van betere statistieken, een toenemende aandacht voor marktwerking, een grotere nadruk op rendement en aandeelhouderswaarde en een verdere individualisering van de maatschappij maken waarschijnlijk dat ook in de toekomst de toegang tot financiële diensten niet altijd voor iedereen vanzelfsprekend zal zijn.

Deze achtergrond is voor Financiën aanleiding geweest voor het starten van een onderzoek met als doel een totaalbeeld te verkrijgen van de toegankelijkheid van financiële diensten voor consumenten. Het voor nemen tot dit onderzoek is u in april 2001 mede namens mijn voorganger aangekondigd door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de beantwoording van vragen van het toenmalige lid Hermann over verzekeringen voor mensen met een verhoogd risico (DBO-K-U-2184301) (Aanhangsel Handelingen II, vergaderjaar 2000–2001, nr. 1277).

Voor het verkrijgen van een objectief inzicht in de problematiek heeft Financiën een beroep gedaan op de Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO). Bij dezen bericht ik u mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de staatssecretaris van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW) over de bevindingen

van de onderzoekers¹ en de wijze waarop het kabinet voornemens is vervolgd te geven aan deze bevindingen.

Onderzoek toegankelijkheid

Financiën heeft SEO de volgende onderzoeksvraag voorgelegd: in welke mate en in welke branches ondervinden kwetsbare groepen consumenten hinder van het acceptatiebeleid van financiële instellingen in Nederland, wat is de rechtvaardiging daarvan en hoe kunnen eventuele drempels worden weggenomen?

Ter beantwoording van deze vraag hebben de onderzoekers aan de hand van literatuur een inventarisatie gemaakt van enerzijds de groepen die problemen kunnen ondervinden met de toegang tot financiële diensten en anderzijds mogelijke rechtvaardigingsgronden voor aanbieders van financiële diensten om de toegang voor bepaalde groepen consumenten te beperken. Vervolgens zijn diverse gesprekken gevoerd met aanbieders van financiële producten, met de financiële toezichthouders en met belangenorganisaties van groepen die problemen zouden kunnen ondervinden in de toegang. De bijlage geeft een overzicht van de geïnterviewde partijen.¹ Overigens richt het onderzoek zich op de financiële marktsector; pensioenen blijven buiten beschouwing.

De belangrijkste conclusie is volgens de onderzoekers dat de omvang van de problematiek gering is. Veel problemen blijken reeds opgelost door wetgeving, convenanten of oplossingen vanuit de markt. Deze conclusie verheugt mij. Zij bevestigt het beeld dat marktpartijen in de Nederlandse financiële sector veelal tot adequate oplossingen komen. Als kanttekening geldt dat het onderzoek niet kwantitatief van aard is. Gedetailleerde cijfers zijn nauwelijks beschikbaar, noch eenvoudig op te stellen, waarmee precieze uitspraken over de omvang van de problematiek niet mogelijk zijn. De conclusie betekent ook nadrukkelijk niet dat de toegankelijkheid van financiële diensten voor iedereen vanzelfsprekend is. Tevens is van belang dat hoewel dus vermoedelijk slechts een beperkt aantal consumenten te maken heeft met een beperkte toegankelijkheid, voor deze consumenten wel sprake kan zijn van knelpunten met een belangrijke invloed op de levenssfeer.

Knelpunten toegankelijkheid

De onderzoekers identificeren concreet vijf punten waarop nog verbetering mogelijk is in de toegankelijkheid. Onderstaand volgt een beschrijving van deze knelpunten en de wijze waarop getracht wordt om deze waar wenselijk en mogelijk weg te nemen.

Knelpunt 1: Fysieke toegang bankdiensten

Als eerste knelpunt registreren de onderzoekers een beperkte fysieke toegang van betaaldiensten. Banken sluiten kantoren uit efficiëntieoverwegingen, waardoor volgens de onderzoekers sommige groepen consumenten moeite hebben bij hun geld te komen. Overigens vinden de onderzoekers bij de acceptatie van bankdiensten geen problemen, dankzij het convenant «Basispakket primaire betaaldiensten» dat de Nederlandse Vereniging van Banken heeft gesloten na overleg met het Leger des Heils en Financiën.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede bereikbaarheid van bankdiensten voor consumenten. Het afgelopen halfjaar heb ik u regelmatig geïnformeerd over de voortgang die is geboekt op dit terrein, laatstelijk bij brief van 2 december 2002. Zoals daar aangegeven is de bereik-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

baarheid in Nederland van bankfilialen in haar algemeenheid en in internationaal perspectief goed. In vervolg op het rapport «Toegankelijkheid en bereikbaarheid van bankdiensten» van de Nederlandse Vereniging van Banken, hebben de banken inmiddels een aantal goede initiatieven ontplooid. Zo zal de Postbank vierhonderd servicepunten openen in kleine kernen en hebben ABN Amro en ANBO, de Bond voor 50-plussers, een proef met een servicebank aangekondigd. De Rabobank heeft contracten afgesloten met supermarkketens over het openen van kleine bankkantoren. Bovendien hanteren alle grote banken inmiddels een opnameservice voor hun klanten.

Voor de bereikbaarheid is het verder wenselijk dat consumenten bij het sluiten van een bankfiliaal de mogelijk hebben om eenvoudig over te stappen naar een dichterbij gelegen kantoor. De banken zullen in het najaar van 2003 een verhuisservice introduceren. Zoals aangegeven vertrouwt ik erop dat de sector dit voortvarend en adequaat zal regelen. Op langere termijn zijn er principiële voordelen aan het kunnen meenemen van rekeningnummer bij overstap naar een andere bank, de zogenoemde nummerportabiliteit. Bij de evaluatie van de verhuisservice zullen tevens de kosten en baten en de eventuele invoeringstermijn van nummerportabiliteit worden geanalyseerd. Mocht aanvullende wetgeving op termijn wenselijk blijken, dan zal worden bezien op welke wijze hieraan uitwerking kan worden gegeven.

Ondanks de hierboven genoemde positieve ontwikkelingen blijft de verdere verbetering van de fysieke toegankelijkheid van bancaire diensten uiteraard een belangrijk aandachtspunt en daarom zal het kabinet deze ook de komende periode nadrukkelijk blijven volgen en u over de voortgang informeren.

Knelpunt 2: Overkreditering

Volgens de onderzoekers is er bij kredietverlening geen sprake van een beperkte toegang voor bepaalde groepen consumenten, maar dreigt juist het gevaar van overkreditering. De oorzaken hiervoor zien de onderzoekers met name in onvoldoende terughoudendheid bij kredietaanbieders, wervende reclamecampagnes, onvoldoende sanctionering van overtredingen en onvoldoende gegevens in het Bureau Kredietregistratie (BKR).

Bij brief van 20 december 2002 heb ik u geïnformeerd over het wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening (Wfd).¹ De Wfd geeft een antwoord op het door de onderzoekers geconstateerde probleem van de soms onvoldoende terughoudendheid bij kredietaanbieders. In de Wfd is de Wet op het Consumentenkrediet (Wck)² in herziende vorm geïncorporeerd. De Wck maant kredietaanbieders tot terughoudendheid in het verstrekken van krediet door middel van het opleggen van de plicht te handelen als van een «goed kredietgever» mag worden verwacht. Deze algemene zorgplicht voor kredietaanbieders uit de Wck zal in de Wfd worden geconcretiseerd in een aantal zorgplichten voor kredietaanbieders en kredietbemiddelaars, waarmee de verantwoordelijkheid van aanbieders en bemiddelaars wordt aanscherpt. Een belangrijke illustratie vormt de plicht om in het handelen de nodige zorgvuldigheid in acht te nemen, waarbij met de belangen van de consument rekening moet worden gehouden. De aanbieder of bemiddelaar dient in het belang van de consument informatie in te winnen over diens financiële positie, kennis, ervaring, doelstellingen en risicobereidheid, voor zover dit redelijkerwijs relevant is voor het verstrekken van het krediet. De aanbieder en bemiddelaar kunnen met de verkregen informatie onder andere het risico van overkreditering van de betrokken consument beoordelen. Daarnaast dient de consument adequaat geïnformeerd te worden over het product. Met de verkregen

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 IXB, nr. 18.

² Stb. 1990, 395.

informatie kan de consument het krediet met andere aanbiedingen vergelijken en voor zichzelf de passendheid van het product afwegen.

De onderzoekers wijzen eveneens op het probleem van wervende reclamecampagnes. Een wervend karakter is inherent aan reclame en het ter voorkoming van overkreditering verbieden van de reclamecampagne of het wervende karakter daarvan is buiten proportie. Een consument zal zich dus altijd bewust moeten blijven van de wervende aard van reclame. Een reclamecampagne mag echter geen verkeerde voorstelling van zaken geven. In de Wck en het daarop gebaseerde Besluit Kredietaanbiedingen¹ zijn, ter vergelijking van het krediet en ter voorkoming van misleiding, specifieke eisen gesteld waar reclame voor krediet aan dient te voldoen. De belangrijkste verbetering voor de naleving van de regelgeving, waaronder de reclameregels, is gelegen in de uitbreiding van de bevoegdheden van de toezichthouder, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), in de Wfd ten opzichte van de Wck. In het huidige systeem van de Wck kan uitsluitend strafrechtelijk worden opgetreden bij overtreding van onder andere de reclameregels door een kredietbemiddelaar of een aanbieder van hypothecair krediet. Overtredingen door een vergunninghoudende kredietaanbieder worden via de bestuursrechtelijke weg aangepakt. De Wfd zal aan deze versnippering een eind maken. Zowel de kredietaanbieders als de kredietbemiddelaars zullen bestuursrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Daarnaast worden ten opzichte van de Wck de toezichtinstrumenten van de AFM sterk uitgebreid. Zo zal de AFM, in tegenstelling tot de Wck, op grond van de Wfd onder andere boetes en dwangsommen kunnen opleggen. Dankzij deze uitbreidingen kunnen overtredingen van wet en regelgeving door kredietaanbieders en bemiddelaars actief en effectief worden aangepakt. De Wfd, die naar verwachting voor de zomer aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, kan aldus een belangrijk tegenwicht vormen voor het gevaar van overkreditering. Mede gezien de mogelijkheid van wijzigingen in de persoonlijke situatie van een consument is overkreditering echter nooit geheel uit te sluiten. Uiteindelijk behoudt de consument ook nadrukkelijk eigen verantwoordelijkheid. Ten aanzien van het door de onderzoekers geconstateerde probleem van een beperkte hoeveelheid gegevens in het BKR is van belang dat het ministerie van SZW, zoals u gemeld bij brief van 22 november 2002, momenteel een onderzoek doet naar de mogelijkheden van centrale registratie van schulden en het raadplegen daarvan door kredietaanbieders.² De staatssecretaris van SZW zal u over de voortgang van dit onderzoek informeren. Aangezien overkreditering onderdeel uitmaakt van de algemene schuldenproblematiek is het ministerie van SZW betrokken bij de door Financiën genomen initiatieven ter voorkoming van overkreditering.

Knelpunt 3: Gebrek aan transparantie verzekeringsproducten

Transparantie is een belangrijk aandachtspunt in de financiële sector. De onderzoekers wijzen in dit verband in het bijzonder op het probleem dat consumenten met een verhoogd gezondheidsrisico niet weten hoe de verzekeraar een premie-opslag vaststelt.

De onderzoekers constateren dat de financiële bijsluiter een belangrijke stap is in de verbetering van de transparantie. De vormgeving van de bijsluiter dient dan ook adequaat aan te sluiten op de ontwikkelingen op de financiële markten. In dit verband is relevant dat de Autoriteit Financiële Markten de mogelijkheid heeft om nadere regels aan de vormgeving van de bijsluiter te stellen indien marktontwikkelingen hierom vragen. Aan het eind van dit jaar zullen de eerste ervaringen met de financiële bijsluiter worden geëvalueerd. Ik zal u informeren over de uitkomsten van deze evaluatie en de daaruit volgende beleidsvoornemens.

¹ Stb. 1991, 548.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 258, nr. 4.

Met betrekking tot het specifieke punt van transparantie in de behandeling van medische gegevens is van belang dat het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) en het Breed Platform Verzekerden en Werk (BPVW) gezamenlijk een verdere uitwerking van de Wet op de Medische Keuringen (WMK) op zich hebben genomen. Bij de WMK is er bewust voor gekozen om op een aantal punten ruimte te laten voor zelfregulering. De betrokken partijen hebben zich onder andere gebogen over de rechten en plichten van verzekeraars en (aspirant-)verzekerden bij medisch onderzoek.

Het Verbond, de KNMG en het BPVW hebben een Protocol Verzekeringskeuringen ontwikkeld, dat van toepassing is op levensverzekeringen en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. Het Protocol behandelt de rechtsverhoudingen tussen verzekeraar, (aspirant-)verzekerde, geneeskundig adviseur en keurend arts. Met het Protocol worden het doel van de keuring, de voorwaarden waaronder een keuring kan plaatsvinden, de informatieverstrekking aan de (aspirant-)verzekerde en de klachtenprocedure transparant gemaakt. Met betrekking tot de klachtenprocedure is afgesproken dat de consument in eerste instantie bij de verzekeraar terecht kan met klachten over het medisch onderzoek. Mocht dit niet resulteren in een bevredigende oplossing dan kan de consument zich wenden tot het Klachteninstituut Verzekeringen. De partijen hebben verder gewerkt aan het toegankelijker maken van de gezondheidsverklaring voor de consument. Ten slotte is overeengekomen om de bestaande HIV-gedragscode te handhaven.

Knelpunt 4: Mensen hebben angst voor erfelijkheidsonderzoek

De onderzoekers constateren dat mensen soms geen erfelijkheids-onderzoek ondergaan uit angst dat zij dan geen verzekering meer kunnen afsluiten.

Bij brief van 18 december 2001 heeft de minister van VWS u mede namens ondergetekende in de functie van staatssecretaris van SZW, gemeld op basis van het eerste evaluatierapport van de WMK nog ruimte te zien voor verbeteringen met name wat betreft de keuringen voor particulier af te sluiten verzekeringen.¹ In dit verband werd gewezen op het belang van een adequate nadere invulling van de WMK door middel van zelfregulering. Mede op aandrang van het kabinet is toen het bovengeschetste overleg tussen Verbond, KNMG en BPVW tot stand gekomen. Deze partijen hebben tevens gesproken over de praktijk bij erfelijkheids-onderzoeken en zijn in dit verband overeengekomen om het bestaande Moratorium Erfelijkheids-onderzoek te verlengen. Met dit moratorium verklaren verzekeraars dat consumenten bij verzekeringen onder de vragengrens de resultaten van erfelijkheids-onderzoek niet hoeven te vermelden.²

Naar huidige inzichten geven de gemaakte afspraken voldoende vertrouwen en het heeft dan ook de voorkeur van het kabinet om hier in eerste instantie op zelfregulering te vertrouwen. Het Protocol zal over twee jaar geëvalueerd worden, waarbij eventueel aanpassingen kunnen worden gedaan. Vervolgens zal in 2006 bij de algehele evaluatie van de WMK eveneens gekeken worden of de zelfregulering in voldoende mate effect sorteert. Mocht uiteindelijk blijken dat het door SEO geconstateerde knelpunt onvoldoende weg is genomen, dan kan regelgeving een alternatief vormen, net als dat gebeurd is bij aanstellingskeuringen.

Knelpunt 5: Bepaalde groepen kunnen geen verzekering afsluiten

Ondanks het bestaan van herverzekeraars De Hoop en Rialto zijn er

¹ Kamerstukken 28 172, nr. 1.

² De vragengrens bedraagt € 150 000 voor levensverzekeringen en € 30 000 voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in het eerste jaar (€ 20 000 in het tweede jaar).

volgens het onderzoek nog bepaalde consumenten die geen verzekering kunnen afsluiten.

Verzekeraars maken hun bedrijf van het dekken van risico's tegen betaling van op die risico's afgestemde premies. Dit betekent dat de polisvoorwaarden van een verzekering worden afgestemd op de specifieke situatie van de verzekerde. Voor zover sprake is van een verhoogd risicoprofiel zal dit tot uiting komen in de verzekeringsvoorwaarden en in bijzondere gevallen tot uitsluiting. Het over de tijd beschikbaar komen van betere statistieken, vergroot de mogelijkheden tot risicodifferentiatie in het acceptatiebeleid. Dit proces is begrensd vanwege het feit dat aan differentiatie ook kosten verbonden zijn.

Voor bepaalde verzekeringen is er voor gekozen deze in collectief verband uit te voeren; het gaat hierbij om de sociale verzekeringen. Andere verzekeringen, zoals levensverzekeringen, zijn bewust aan de markt gelaten. De premiestelling en het acceptatiebeleid worden hier niet door de overheid bepaald, maar door verzekeraars. Van belang is dat het Nederlandse toezichtstelsel is gebaseerd op een vrijheid van acceptatiebeleid voor verzekeraars. De overheid heeft op grond van Europese richtlijnen bij private verzekeringen ook niet de mogelijkheden, om de contractvoorwaarden te beïnvloeden.

Vanzelfsprekend zal een verzekeraar bij het vaststellen van zijn verzekeringsvoorwaarden de implicaties hiervan voor zijn imago betrekken. Ideeën over maatschappelijk ondernemerschap en solidariteit kunnen daarbij een rol spelen. Consumenten kunnen in hun keuze voor een bepaalde verzekeraar eveneens dergelijke elementen mee laten wegen. Daarmee is solidariteit tussen groepen met een verschillend risicoprofiel bij private verzekeringen uiteindelijk een keuze van aanbieders en consumenten.

Samenvatting en conclusies

In opdracht van Financiën heeft het onderzoeksbureau SEO de knelpunten voor consumenten in de toegankelijkheid van financiële diensten in kaart gebracht. De conclusie van SEO is dat de omvang van de problematiek gering is. Deze conclusie betekent niet dat de toegankelijkheid voor consumenten altijd vanzelfsprekend is. Bovendien is van belang dat consumenten die wel te maken hebben met belemmeringen, daar veel nadeel van kunnen ondervinden. Meer concreet identificeren de onderzoekers een vijftal punten waarop nog verbetering mogelijk is in de toegankelijkheid. Het kabinet erkent de noodzaak om waar mogelijk en wenselijk deze knelpunten weg te nemen. Met betrekking tot de constatering van de onderzoekers dat ondanks het bestaan van Rialto en De Hoop er nog bepaalde groepen consumenten resteren die geen verzekering kunnen afsluiten, merkt het kabinet op dat dit probleem nooit geheel weg te nemen is als gevolg van de fundamentele keuze voor een private vormgeving van de verzekeringsmarkt, zoals ook de basis is van Europese regelgeving. Bij de andere knelpunten worden concrete stappen geschetst om deze knelpunten te mitigeren, via zelfregulering dan wel wetgeving.

Op het terrein van de toegankelijkheid in het betalingsverkeer, waarover ik vorige maand met de leden van de vaste commissie voor Financiën heb gediscussieerd, worden naar mijn mening adequate stappen gezet door de banken. Gezien het maatschappelijke belang van een goede bereikbaarheid zal ik de voortgang aandachtig volgen en u hierover blijven informeren. Zoals aangegeven acht ik de in het najaar in te voeren verhuisservice ook van groot belang voor de bereikbaarheid van bankdiensten en kan op termijn nummerportabiliteit een vervolg vormen.

Wat betreft het probleem van overkreditering zal een verbetering worden gerealiseerd met de Wet financiële diensten die ik nog voor de zomer aan u hoop voor te leggen. De Autoriteit Financiële Markten zal toezicht houden op de naleving van deze wet. Met betrekking tot het specifieke punt van het Bureau Kredietregistratie verkent het ministerie van SZW momenteel de mogelijkheid en wenselijkheid om de registratie van schulden uit te breiden. De staatssecretaris van SZW zal u nader informeren over de voortgang.

Het door de onderzoekers geconstateerde gebrek aan transparantie is gedeeltelijk ondervangen met de invoering van de financiële bijsluiter. Aan het eind van het jaar zal de Autoriteit Financiële Markten de bijsluiter evalueren. Ik zal u informeren over deze evaluatie en indien daartoe aanleiding blijkt, verbeterpunten formuleren. Met betrekking tot het specifieke punt van transparantie in de WMK is gewezen op het zelfreguleringsoverleg tussen het Verbond, KNMG en BPWW. Dit overleg is tevens relevant voor het door de onderzoekers geconstateerde gevaar van angst bij consumenten voor het ondergaan van erfelijkheidsonderzoeken. Naar huidige inzichten lijkt de zelfregulering hier goede resultaten op te leveren en kan nadere wetgeving vooralsnog achterwege blijven. Mocht over twee jaar de evaluatie van het Protocol daartoe aanleiding geven dan kunnen de afspraken worden aangepast. Bovendien zullen de effecten van de voorgenomen maatregelen over drie jaar kritisch worden bezien bij een nieuwe algehele evaluatie van de WMK. Mocht uiteindelijk blijken dat zelfregulering onvoldoende positief effect sorteert, dan zal het kabinet bij keuringen voor particulier af te sluiten verzekeringen alsnog een regeling bij amvb overwegen, net als eerder is toegepast bij aanstellingskeuringen.

Op basis van de conclusies van SEO en de door het kabinet en belangenorganisaties ter hand genomen verbeteringen, ben ik van mening dat de toegankelijkheid van consumenten in zijn algemeenheid goed gewaarborgd is. Dit neemt niet weg dat bij een private vormgeving van de financiële dienstverlening de toegankelijkheid niet altijd even vanzelfsprekend kan zijn voor alle consumenten. Zeker gezien de snelle ontwikkelingen op dit gebied, bijvoorbeeld in de medische wetenschap, zullen er dan ook altijd mogelijkheden zijn voor verbeteringen. Het is aan het kabinet, aanbieders en consumenten, al dan niet verenigd in belangenorganisaties, om ook in de toekomst een adequate balans tussen marktwerking en toegankelijkheid te behouden.

De Minister van Financiën,
J. F. Hoogervorst