

Vergaderjaar 2009–2010

**28 122**

## **Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector**

**Nr. 31**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2009

Zoals ik in het algemeen overleg over financiële dienstverlening van 15 oktober jl. aan de Vaste Kamercommissie voor Financiën heb toegezegd, beantwoord ik in deze brief de vragen die toen vanwege tijdgebrek niet konden worden beantwoord.

Ik ben ervan overtuigd dat een groot aantal van de excessen in de markt voor financiële dienstverlening door de regelgeving die inmiddels is gerealiseerd, niet meer mogelijk is. Het afgelopen jaar is met de invoering van nominale provisietransparantie, de inducementnorm (en de uitbreiding van de reikwijdte van deze twee naar betalingsbeschermers en uitvaartverzekeringen), en de introductie van het dienstverleningsdocument, kostentransparantie en het bonusverbod een zwaar pakket maatregelen op financiële dienstverleners van toepassing geworden. Deze maatregelen bieden naar het huidige inzicht voldoende aanknopingspunten om de geconstateerde problemen van misselling en excessieve provisies aan te pakken. Het zware pakket maatregelen zal ongetwijfeld effect sorteren op het gedrag van partijen in de markt en moet daar nu de kans voor krijgen.

Niettemin hecht ik er groot belang aan het gesprek aan te gaan met AFM en Consumentenbond over de fundamentele vragen die reeds aan de orde zijn geweest in het debat. Het gaat dan om de vragen of provisie-maximalisatie wenselijk is en hoe de balansregel en de inducementnorm zich tot elkaar verhouden. Ook wil ik bespreken hoe de open inducementnorm feitelijk uitwerkt en hoe invulling moet worden gegeven aan de wettelijke zorgplicht. Ik heb u ook toegezegd uw Kamer naar aanleiding van die gesprekken nog dit jaar nader informeren. De uitkomst van die gesprekken zal, waar dat wenselijk blijkt, worden meegenomen in de geplande evaluatie van de balansregel begin volgend jaar.

## **Reikwijdte provisieregels**

Verschillende fracties hebben hun zorgen geuit over ontwijkgedrag waartoe de beperkte reikwijdte van de provisieregels aanleiding zou geven (het «waterbedeffect»). Sinds 1 januari 2009 moet volledige transparantie worden geboden over provisies die worden betaald in verband met complexe producten en hypothecaire kredieten. De provisies in verband met deze producten dienen daarnaast te voldoen aan de inducementnorm. Deze houdt kortweg in dat de betaalde provisie de kwaliteit van de dienstverlening ten goede moet komen en geen afbreuk mag doen aan de verplichting van de financieel dienstverlener zich in te zetten voor het belang van de klant. De vraag rees vervolgens in hoeverre deze regels van toepassing zouden moeten zijn op andere financiële (niet-complexe) producten waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan schadeproducten.

Bij de totstandkoming van de provisieregelgeving hebben we ons vooral gericht op de regulering van financiële producten die ofwel een grote financiële impact hebben op de consument, ofwel dermate complex zijn dat de risico's en de kosten van het product moeilijk zijn te doorzien voor de gemiddelde consument. Dit om overregulering te voorkomen. Daarmee bleven producten als eenvoudige schadeverzekeringen buiten beschouwing. Dergelijke producten zijn immers gemakkelijk te begrijpen en te vergelijken en hebben bovendien een relatief geringe financiële impact.

Na de inwerkingtreding van de hierboven genoemde belonings-transparantie en inducementnorm met betrekking tot complexe producten en hypotheek, heeft de AFM een verschuiving gezien naar de beloningsgedreven verkoop van bepaalde niet-complexe producten waarbij de provisies die in verband hiermee werden betaald buitengewoon hoog waren. Hierbij ging het in het bijzonder om kredietbeschermers en woonlastenbeschermers waarvan de premie wordt meegefinancierd met een consumptief of hypothecair krediet en uitvaartverzekeringen. Om de beloningsgedreven misselling inzake deze producten tegen te gaan vallen met ingang van 1 januari 2010 ook deze producten onder de reikwijdte van de regels voor beloningstransparantie en inducementnorm.

De AFM ziet streng toe op naleving van de provisieregelgeving. Mocht in de praktijk blijken dat de uitbreiding van reikwijdte van de regelgeving opnieuw tot ontwijkgedrag leidt, dan zullen wij bezien in hoeverre verdere uitbreiding van de reikwijdte van de regelgeving noodzakelijk is. Ik wil daar nu niet onmiddellijk op vooruitlopen.

## **Kostentransparantie**

In mijn brief van 16 juni jl. (Kamerstuk 31 086, nr. 21) schrijf ik u dat naar aanleiding van de consultatiereacties met betrekking tot kostentransparantie complicaties vanwege verschillen tussen bancaire en verzekeringsproducten en zorgen omtrent begrijpelijkheid van de informatie voor de consument zoveel mogelijk zijn ondervangen. Dit leidde tot de vraag wat werd bedoeld met «zoveel mogelijk»?

Kostentransparantie voor complexe producten en hypotheek wordt in artikel 59a van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) met een open norm geregeld. Het is de bedoeling dat klanten precontractueel informatie over totale kosten en kostenstructuur van een financieel product krijgen, zodat de vergelijking tussen verschillende productaanbiedingen wordt gefaciliteerd en de werking van een product inzichtelijk wordt gemaakt. Om de vergelijking van verschillende

producten te faciliteren is het onvermijdelijk dat er aannames worden gehanteerd en om de vergelijking zinvol te maken moeten die aannames overeenkomen tussen verschillende aanbieders. Daarbij spelen echter wezenlijke verschillen tussen bancaire en verzekeringsproducten een rol en is ook van belang dat de informatie wel begrijpelijk blijft. Zo zijn bij bancaire producten de kosten veelal verwerkt in de rente en worden die bij verzekeringsproducten veelal ingehouden op de premie of inleg. Ik houd de implementatie van deze norm nauwlettend in de gaten en zal de AFM bevoegdheid geven tot nadere regelgeving als dat nodig mocht blijken om de doelstellingen te borgen.

### **Europese ontwikkelingen**

Ook werd de vraag gesteld naar de relatie tussen een aantal relevante Europese trajecten en de nationale gedragsregels. In Brussel wordt immers gewerkt aan verschillende richtlijnen die de informatievoorziening met betrekking tot financiële producten in Nederland zouden kunnen raken. Een van de initiatieven van de Europese Commissie is gericht op de harmonisering van informatieverplichtingen en verkoopregels voor pakketproducten voor retailbeleggingen (Packaged retail investment products, kortweg PRIPs). Dit traject raakt aan de regelgeving voor complexe producten, zoals we die in Nederland kennen. Andere trajecten die van invloed kunnen zijn op nationale gedragsregels zijn herziening van de verzekeringsbemiddelingsrichtlijn (IMD2) en de regels inzake Responsible lending & borrowing.

Nederland speelt een voortrekkersrol met betrekking tot de horizontale harmonisering van gedragsregels en ondersteunt dan ook de Europese Commissie in haar initiatieven. Als Nederland hebben we in de nationale regelgeving een dergelijke harmonisering reeds voor een groot gedeelte gerealiseerd. Wij hebben in onze reactie aan de Europese Commissie aangegeven dat geharmoniseerde PRIPs-regels en herziening van IMD er niet toe mogen leiden dat wij onze regels moeten aanpassen in die zin dat aan de consument minder bescherming wordt geboden dan op basis van de bestaande regelgeving het geval is.

Indien blijkt dat de nieuwe Europese regels onder ons huidige nationale beschermingsniveau wat betreft de bescherming van de consument liggen, zullen wij inzetten op een minimumharmonisatie van de nieuwe Europese richtlijnen ten aanzien van pakketproducten, verzekeringsbemiddeling en verantwoord lenen.

### **Combinaties van financiële producten**

De vraag werd gesteld of er niet een verplichting moest komen om financiële producten altijd ontkoppeld aan te bieden en te verkopen. De vraag is of het verplicht ontkoppeld en separaat laten aanbieden van financiële producten altijd in het voordeel is van de consument. Het gecombineerd aanbieden van producten kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een aantrekkelijke korting en leiden tot minder administratieve rompslomp. Mij lijkt dat onder de bestaande regelgeving het belang van de klant in dezen is geborgd.

Als een kredietverstrekker een grote lening verstrekt, wil hij daar op enige wijze ook een zekerheid tot afbetaling tegenover krijgen. In de praktijk komt het daarom vaak voor dat hypothecaire kredieten aan verzekeringen worden gekoppeld die de financier zekerheid voor de lening bieden (ook wel pakketproducten genoemd). Voorwaarde voor het aanbieden van een pakketproduct is dat de consument van tevoren geïnformeerd wordt over

de totale kosten van het product en de provisie die een tussenpersoon over een (onderdeel van een) dergelijk product ontvangt.

Ook komt het voor dat voor het aangaan van een krediet de uitdrukkelijke voorwaarde wordt gesteld dat de consument verplicht een specifiek verzekeringsproduct moet afsluiten. In dat geval moet voor de consument duidelijk zijn dat hij zelf een vrijheid heeft om het product bij een aanbieder naar eigen keuze af te nemen. Daarnaast moet de consument er op gewezen worden dat aan deze verplicht gestelde bijproducten ook kosten verbonden zijn.

Consumenten hebben daarnaast altijd de mogelijkheid om een «pakket-aanbod» te weigeren of voor een andere aanbieder te kiezen wanneer zij de producten los willen kopen.

### **Financiële Bijsluiter**

Met betrekking tot de Financiële Bijsluiter (FB) werd ook een aantal vragen gesteld. De FB heeft inmiddels al een geschiedenis. De «oude» FB was gepersonaliseerd. In de evaluatie van 2004 gaven consumenten echter aan dat zij graag in een eerder stadium (de oriëntatiefase) gebruik wilden maken van de FB. Daarom is juist gekozen voor een maatmens benadering. Dit maakt het ook gemakkelijker om meerdere FB's met elkaar te vergelijken. Als de FB gepersonaliseerd wordt dan heeft het document geen betrekking meer op de oriëntatiefase maar op de offertefase. Een gepersonaliseerde FB brengt uiteraard ook hogere administratieve lasten met zich mee.

Naar aanleiding van de evaluatie dit voorjaar rees de vraag of het onderzoek wel een goed beeld gaf voor mensen die niet vertrouwd waren met internet. Dit is een relevante vraag, omdat het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek online is uitgevoerd. Nederland heeft de hoogste internetpenetratie van Europa, 91% van de Nederlandse huishoudens heeft toegang tot internet. Online onderzoek is daarom een zeer betrouwbare manier van onderzoek. Schriftelijk onderzoek komt nog maar zeer weinig voor en hier zijn hoge kosten aan verbonden. In de praktijk kunnen consumenten die geen toegang hebben tot internet via een adviseur een FB in handen krijgen.

Het is twijfelachtig of door verplichte actieve verstrekking het gebruik van de FB toe zal nemen omdat de FB dan ook terecht komt bij consumenten die niet van plan zijn om de FB te lezen. De kans is aanwezig dat de FB dan op de stapel met «verplichte» documentatie beland die ongelezen blijft. Het lijkt effectiever om de consument bewust te maken van het nut van de FB en een actieve houding te stimuleren waarbij de consument zelf vraagt om een FB of hiernaar op zoek gaat op de website van de aanbieder. Daarnaast lijkt het (spontaan) verstrekken en ter sprake brengen van een FB via aanbieder en adviseur ook goed te werken. Actieve verstrekking brengt uiteraard hogere administratieve lasten mee bij financiële dienstverleners.

Het is tenslotte een interessante gedachte om een centrale website te maken met gepersonaliseerde FB's, maar ik zie praktische bezwaren. Het is technisch lastig uitvoerbaar en beheersbaar. Bovendien zullen aanbieders daarvoor hun productsoftware moeten overdragen aan de beheerder van een dergelijke website en ik verwacht dat aanbieders daar niet zomaar toe bereid zijn.

### **Onafhankelijke website**

In het overleg werd voorts een aantal voorstellen gedaan om de positie van de consument te versterken door bijvoorbeeld een onafhankelijke website. Ik denk dat de website [www.wijzeringeldzaken.nl](http://www.wijzeringeldzaken.nl) als initiatief van Platform CentiQ Wijzer in geldzaken daaraan al invulling geeft en ik zie geen aanleiding daar op dit moment nog iets aan toe te voegen.

### **Integriteit en vakbekwaamheid**

Ook werd voorgesteld dat een integriteitsregister consumenten zou kunnen helpen. Ik denk dat de uitbreiding van het DSI-register richting financiële dienstverleners daartoe een goed initiatief is. Op dit moment registreert de AFM alle instellingen (en haar bestuurders) met een vergunning. Al deze instellingen voldoen in beginsel aan de eisen van integriteit, deskundigheid en vakbekwaamheid. Daarnaast registreert DSI alle klantmedewerkers die bij een financiële dienstverlener werken. Consumenten kunnen via de website van DSI checken of de adviseur waarmee zij zaken doen integer en vakbekwaam is. AFM heeft dit jaar een convenant met DSI gesloten in het kader van zelftoezicht waardoor het mogelijk is dat deelnemers waarvan alle klantmedewerkers aan de eisen aan de DSI-kwaliteitsregeling voldoen, in aanmerking komen voor een korting op de toezichtskosten. De verwachting is dat dit aantal in 2010 fors zal stijgen als het initiatief m.b.t. de DSI kwaliteitsregeling meer bekendheid krijgt. Ik volg dit initiatief dan ook met belangstelling.

### **Sanctiemogelijkheden AFM**

Tevens kwam in het overleg aan de orde dat de bedragen van de bestuurlijke boetes die de AFM thans oplegt, hoger zouden moeten zijn om zodoende meer effect te sorteren. Hiertoe is op 1 augustus 2009 de Wet wijziging boetestelsel financiële markten inwerking getreden en is het Besluit Boetes Wft vervangen door het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector. De bedragen van de bestuurlijke boetes die de toezichthouder in het kader van de Wft, Pensioenwet of Wta kan opleggen zijn fors omhoog gegaan. Het maximale bedrag van de bestuurlijke boete is thans EUR 4 miljoen of EUR 8 miljoen indien er sprake is van recidive. De bedoeling daarvan is om een groter afschrikkend effect te sorteren en een proportioneel antwoord te kunnen geven op een overtreding zodat niet noodzakelijkerwijs overgegaan hoeft te worden op een strafrechtelijke vervolging om de zeer ernstige overtredingen adequaat te kunnen sanctioneren. De toezichthouders moeten bij het bepalen van de hoogte van het bedrag van de bestuurlijke boete rekening houden met onder andere de ernst van overtreding en de specifieke omstandigheden van het geval. Overkreditering is in de zwaarste categorie van overtredingen geplaatst. Dat betekent dat in de regel een hoge bestuurlijke boete zal worden opgelegd en dat het voornemen van de AFM om een bestuurlijke boete op te leggen ook publiekelijk bekend wordt gemaakt.

Ten slotte rees de vraag of informatie die de toezichthouder in het kader van haar toezicht heeft verkregen, gebruikt kan worden om een civiele claim door consumenten voor te bereiden. In de motivering bij een boetebesluit gaat de AFM wel nader in op gegevens en redenen voor de boete. Die gegevens zijn publiek en kunnen gebruikt worden. Het is daarbij wel de vraag in hoeverre een consument geholpen is met informatie die niet zijn specifieke zaak betreft. Overigens verplicht Europese regelgeving (Bankenrichtlijn) de toezichthouder tot geheimhouding van vertrouwelijke gegevens (toezichtinformatie). De reden daarachter is dat de effectiviteit van toezicht ernstig wordt belemmerd als er geen sprake is van geheimhouding.

Ik ga ervan uit uw vragen hiermee beantwoord te hebben en zal u later dit jaar nader berichten naar aanleiding van de gesprekken die ik zal voeren met AFM en Consumentenbond.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos