

Vergaderjaar 2011–2012

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2011

In deze brief informeer ik u over de voortgang van de uitwerking van de regelgeving samenhangend met het provisieverbod voor complexe en impactvolle producten. In deze brief behandel ik achtereenvolgens de volgende onderwerpen:

1. Uitvaartverzekeringen
2. Inkomensverzekeringen
3. Eerbiedigende werking
4. Vormgeving van het provisieverbod
5. Standaardisatie van het dienstverleningsdocument
6. Advies- en distributiekostentransparantie
7. Kennis- en ervaringstoets
8. Service-abonnementen
9. Onderlinge relatie aanbieder en adviseur/bemiddelaar

1. Uitvaartverzekeringen

Ik heb uw Kamer op 23 september jl. (Kamerstuk 32 545, nr. 4) een brief gestuurd naar aanleiding waarvan een algemeen overleg is gepland. Ook heeft de vaste commissie mij gevraagd voor dit overleg te reageren op een brief van DELA d.d. 26 september 2011. Voordat ik daar aan toe kom, wil ik verduidelijk dat in 2009 uitvaartverzekeringen binnen de reikwijdte van de passende provisiernorm en provisietransparantie (tot die tijd alleen voor complexe producten van kracht) zijn gebracht. Dat is gebeurd, omdat er toen door de AFM excessieve provisies en agressieve verkoopmethoden werden geconstateerd. Na de evaluatie van de provisieregulering heb ik besloten een provisieverbod in te voeren voor dezelfde producten als waarvoor de provisieregulering gold.

De bevindingen van de AFM in het bij deze brief gevoegde «Onderzoek naar de distributie van uitvaartverzekeringen» (gepubliceerd op 2 december 2011)¹ geven nog steeds het beeld dat in de distributie van uitvaartverzekeringen de klant nog altijd niet of onvoldoende centraal staat. Het verkopen van producten staat voorop. Hoewel het AFM rapport zich concentreert op de directe aanbieders (en hoe zij omgaan met het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

intermediaire kanaal), heb ik geen aanleiding om te verwachten dat de praktijken in het intermediaire kanaal daar fundamenteel van zullen afwijken. De AFM roept de branche in zijn algemeenheid op om haar verdienmodel te heroverwegen. Het provisieverbod draagt er aan bij dat die cultuur onherroepelijk verandert.

DELA stelt in haar brief van 26 september jl. dat de uitvaartbranche de afgelopen jaren ingegrepen heeft als de handelswijze van adviseurs/bemiddelaars niet deugde. Uit het rapport van de AFM kan echter worden gelezen dat dat onvoldoende effectief is gebleken. DELA noemt de passende provisenorm, maar die is niet door de verzekeraars zelf, maar door de wetgever opgelegd. Ten tweede noemt DELA het weren van adviseurs/bemiddelaars die er onfatsoenlijke praktijken op na houden. De AFM constateert dat dat nog te wensen overlaat. Ten slotte wijst DELA op het feit dat het «bel-me-niet» register wordt gepropageerd en gecheckt. Er is echter ook een meldingsplicht van misstanden voor aanbieders, maar daarover merkt de AFM op dat dat maar sporadisch gebeurt.

DELA pleit er in haar brief voor om de provisie te maximaliseren en een terugboekregeling in te voeren. Ik vind dat niet wenselijk om twee redenen. Het bepalen van een maximum leidt tot (impliciet) afgestemd gedrag en ondermijnt daarmee de marktdiscipline. Een andere overweging is dat de regelgeving nodeloos gecompliceerd wordt als voor verschillende producten verschillende regimes worden geregeld.

Kortom, ik zie geen aanleiding in het AFM rapport om uitvaartverzekeringen buiten de reikwijdte van het provisieverbod te brengen, want provisieverbod helpt in ieder geval om de adviseur/bemiddelaar aan de kant van de klant te brengen. Ik wil er voorts op wijzen dat het provisieverbod onderdeel is van een heel pakket aan maatregelen gericht op het centraal stellen van de klant. Zo wordt het toezicht op productontwikkeling onder meer om deze reden vormgegeven. Dat het provisieverbod niet alle problemen in de markt adresseert klopt dus, maar het pakt wel een fundamenteel probleem aan.

2. Inkomensverzekeringen

Ook met betrekking tot inkomensverzekeringen is gebleken dat er in de markt behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de reikwijdte van het beoogde verbod. Ik heb al aangegeven dat naast betalingsbeschermers ook arbeidsongeschiktheid- en overlijdensrisicoverzekeringen die los van een krediet worden bemiddeld en/of geadviseerd onder het provisieverbod moeten komen. Ik denk wel dat het goed is om daarbij een onderscheid te maken tussen zakelijke en particuliere inkomensverzekeringen. In de markt voor zakelijke en collectieve verzekeringen zie ik niet onmiddellijk de noodzaak om het provisieverbod toe te passen, omdat daar geen excessen bekend zijn. Dat heeft ermee te maken dat daar sprake is van een business-to-business markt. De kleinzakelijke markt wordt in het provisieverbod wel meegenomen door inkomensverzekeringen die door bijvoorbeeld zzp-ers worden gesloten wel binnen de reikwijdte van het verbod te houden. Mocht deze scheiding tot problemen leiden, dan kan dit in de toekomst snel worden aangepast omdat ik bij het provisieverbod ook de mogelijkheid creëer om producten snel en efficiënt bij ministeriële regeling onder de reikwijdte van het verbod te brengen.

3. Eerbiedigende werking

Ik ben van plan om eerbiedigende werking te behouden voor producten die onder het provisieverbod gaan vallen en gesloten zijn voor 1 januari 2013. Dat wil zeggen dat provisiestromen ten aanzien van overeenkomsten inzake financiële producten van voor die datum mogen doorlopen en de rechtzekerheid daar niet wordt aangetast. Die doorlopende provisie vloeit bij complexe producten voort uit de huidige

regelgeving, namelijk de balansregel. Deze regel bestrijdt de prikkel tot hit-and-run advisering door te verplichten dat de helft van de provisie over minstens 10 jaar van de looptijd wordt gespreid. Dit betekent dat een deel van de doorlopende provisie nog beloning kan zijn voor reeds verrichte werkzaamheden (bij het afsluiten van het contract). Adviseurs/bemiddelaars hebben in dat geval recht op deze provisie. Een deel van de doorlopende provisie is ook bedoeld voor werkzaamheden die adviseurs/bemiddelaars verrichten na het afsluiten van het contract. Door eerbiedigende werking voor bestaande contracten verandert hier voor de consument materieel niets aan.

Eerbiedigende werking heeft als nadeel dat daarmee de gewenste ontvlechting en het zuivere marktmodel niet volledig is gerealiseerd, omdat er nog enige tijd provisiestromen blijven bestaan. Ik denk dat dit een tijdelijk probleem is, omdat lopende producten veelal een natuurlijk verval kennen en vermoedelijk binnen enkele jaren zullen worden beëindigd. Bovendien geeft de doorlopende provisie de aanbieder geen directe sturingsmogelijkheden meer, omdat het advies al is verstrekt. Ik denk dat het versneld laten afrekenen van nog uitstaande provisieverplichtingen door aanbieders eerder aanleiding zal geven tot mogelijk ongewenste sturing dan het onder handhaving van de balansregel geleidelijk laten aflopen.

Dit heb ik op een vergelijkbare manier bij het bonusprovisieverbod voor schadeverzekeringen geregeld voor posten die vanaf 1 januari 2012 zullen worden gesloten. Geleidelijk aan zal daardoor de provisiestroom veranderen zodat ook daarbij rekening wordt gehouden met de liquiditeitssimpact voor adviseurs/bemiddelaars. Bij deze oplossingen blijft zowel de effectiviteit van het provisieverbod als de rechtzekerheid overeind.

4. Vormgeving van het provisieverbod

Ik wil het provisieverbod zo vormgeven dat alle betaalstromen tussen aanbieder en adviseur/bemiddelaar worden beëindigd. Traditioneel was de relatie van aanbieder en adviseur/bemiddelaar zeer vervlochten en daar moet een eind aan komen zodat de adviseur/bemiddelaar definitief aan de kant van de klant komt te staan. In dat licht vind ik het niet wenselijk dat tarieven van de adviseur/bemiddelaar door de aanbieder worden betaald. Adviseurs/bemiddelaars zullen andere oplossingen voor gespreide betaling moeten en kunnen ontwikkelen zonder zich daarbij te verlaten op aanbieders.

Een tweede onderwerp dat in het licht van het provisieverbod moet worden geadresseerd is de zogenaamde vergoeding voor kosten die een adviseur/bemiddelaar maakt om fouten van de aanbieder in de offerte of contracten te herstellen. Ik heb dit onderwerp nader geanalyseerd en ben tot de conclusie gekomen dat ik in beginsel geen ruimte zie voor zo'n vergoeding, omdat ik vrees dat daarmee aanbieders nog altijd sturingsmogelijkheden behouden die we juist willen uitsluiten. De adviseur helpt de consument, hij controleert voor de consument of de aanbieder zijn werk goed doet en komt in actie als dit niet het geval is. De consument is de opdrachtgever en betaalt daarvoor. Consumenten zijn niet altijd in staat deze fouten zelf te achterhalen en er zelf voor te zorgen dat ze worden hersteld. Ik denk daarom dat het goed is dat de adviseur dit voor de consument doet, maar de consument dient de adviseur hiervoor te betalen. Verzekeraars willen in principe hiervoor een standaardprocedure introduceren waarmee de klant eenvoudig de «herstelkosten» die hij in rekening gebracht krijgt, kan declareren bij de verzekeraar. Ik denk dat hiermee een goede oplossing voor dit probleem in het verschiet ligt. Mocht de uitwerking hiervan niet tijdig komen of onvoldoende blijken te zijn, dan zal ik bezien hoe ik dit alsnog kan adresseren in regelgeving.

5. Standaardisatie van het dienstverleningsdocument

Het is van belang dat het speelveld tussen het intermediaire en het directe kanaal in de distributie van financiële producten niet wordt verstoord ten nadele van de adviseurs/bemiddelaars. De belangrijkste maatregel met het oog op het gelijke speelveld tussen adviseurs/bemiddelaars en aanbieders die hun eigen financiële producten verkopen is gelegen in de sfeer van dienstverleningstransparantie. Een klant moet in staat worden gesteld om een goed geïnformeerde keuze te maken over wat voor dienstverlening hij afneemt. Daartoe zal ik regelen dat er een nieuw, standaard Dienstverleningsdocument (DVD) komt dat alle aanbieders en adviseurs/bemiddelaars moeten verstrekken aan de klant in de oriëntatiefase. Het ligt voor de hand dat alle financiële dienstverleners (aanbieders en adviseurs/bemiddelaars) hun DVD's op internet beschikbaar stellen. Verder dient het DVD altijd verstrekt te worden bij het eerste klantcontact.

In het standaard DVD wordt de aard en reikwijdte van de dienstverlening beschreven die aan de orde is. In het dienstverleningsdocument wordt beschreven wat de financieel dienstverlener voor de klant kan betekenen, de mate waarin hij objectief adviseert en de kosten van de dienstverlening. Daarbij is het nodig om een onderscheid te maken tussen dienstverlening bij verschillende producten waarvoor een consument kan aankloppen bij een financieel dienstverlener. Het DVD wordt daarmee zoveel mogelijk gekoppeld aan de vraag naar dienstverlening van de klant. Gedacht kan worden aan een apart DVD voor dienstverlening in relatie tot bijvoorbeeld »het kopen van een huis» en »het verzorgen van het pensioen». In het licht van die klantvraag moet vervolgens het bedieningsconcept worden beschreven. Het kan dus zo zijn dat aanbieders en adviseurs/bemiddelaars die verschillende bedieningsconcepten hebben, meer dan één DVD moeten ontwikkelen, om de klant in het kanaal waar hij »binnenkomt» van de juiste specifieke informatie te voorzien. Hoe dit vorm moet krijgen kan nader worden geregeld door de AFM.

Voorts moet scherp worden gemarkeerd in het DVD dat aanbieders die consumenten adviseren enkel adviseren over (en ten behoeve van de verkoop van) de eigen producten of, als er tevens hetzelfde type producten van andere aanbieders wordt geadviseerd, er een voorkeur is voor (verkoop van) de eigen producten. Als een adviseur/bemiddelaar eigendom is of in een zeggenschapsverhouding tot een aanbieder staat moet hij dit ook kenbaar maken en duidelijk maken dat dit betekent dat hij primair gericht is op het verkopen van de producten van die aanbieder. Ook als de adviseur/bemiddelaar productieverplichtingen is aangegaan met een aanbieder moet dat worden vermeld.

Ik acht het niet nodig om in aanvulling op bovenstaande verdere regels te stellen ter bescherming van de term »onafhankelijkheid». Een wettelijke definitie van onafhankelijkheid zou een minimumdefinitie zijn die niet verder gaat dan het simpele feit dat aanbieders geen zeggenschap mogen hebben over een adviseur/bemiddelaar. Dit werkt op zichzelf weinig onderscheidend en sluit niet aan bij mogelijk hogere verwachtingen omtrent de kwaliteit van onafhankelijk advies. Bovendien kan de AFM optreden tegen partijen die zich ten onrechte onafhankelijk noemen omdat dan sprake is van misleiding.

6. Advies- en distributiekostentransparantie

In de brief van 13 april 2011 aan uw Kamer (Kamerstuk 31 086 nr. 27) kondigde ik aan dat aanbieders in het dienstverleningsdocument ook transparant moeten vermelden welke advies- en distributiekosten zij maken. Consumenten moeten namelijk in staat zijn om op basis van informatie over de reikwijdte van de dienstverlening en de prijs van de

dienstverlening te beslissen welk soort dienstverlening zij wensen en waar zij die willen betrekken. De adviseur/bemiddelaar moet zijn fee of uurtarief (met een indicatie van het gemiddeld aantal uren van het betreffende soort dienstverlening) vermelden in het DVD. Daarop zal mijns inziens de tucht van de markt en de onderhandelingsmogelijkheid voor de klant een belangrijk disciplinerend effect hebben.

Voor aanbieders ligt dit anders. Een deel van de aanbieders offreert alleen een productprijs aan de klant. In de productprijs zijn de kosten van eventuele dienstverlening verwerkt. Deze zijn dan niet zichtbaar. Met het invoeren van advies- en distributiekostentransparantie wil ik deze kosten zichtbaar maken. Een ander deel van de aanbieders brengt wel de kosten van dienstverlening geheel of gedeeltelijk direct in rekening bij de klant. De prijs van de dienstverlening van de aanbieder kan dan echter worden beïnvloed door kosten al dan niet in de productprijs te verwerken.

Daardoor heeft de aanbieder speelruimte in het bepalen van de prijs van de dienstverlening en daarom is het onvoldoende als zij in het DVD alleen de kosten die zij direct in rekening brengen, noemen. Alle aanbieders dienen de kosten van advies en distributie transparant te maken.

Over hoe concreet vormgegeven moet worden dat consumenten de prijzen van de dienstverlening in de verschillende kanalen kunnen vergelijken en hoe de toezichthouder de getoonde bedragen kan controleren heb ik me laten adviseren door SIS Finance. Op 11 oktober 2011 ontving ik het advies van SIS Finance (zie bijlage)¹ over hoe advies- en distributiekostentransparantie geregeld kan worden. Ik neem dit advies over en schets hieronder wat dat betekent.

Het advies van SIS Finance richt zich op het identificeren van de kosten van dienstverlening bij producten die onder de reikwijdte van het provisieverbod vallen. Om te komen tot een zinvolle vergelijking is door SIS Finance in kaart gebracht welke activiteiten verricht worden door adviseurs/bemiddelaars en directe aanbieders tot het afsluiten van een contract. Daarbij kan sprake zijn van advisering, maar is altijd ook sprake van activiteiten gericht op het totstandkomen van het contract: het completeren van het (aanvraag)dossier en het ondersteunen van de klant bij vragen over het product en het aanvraagproces. Ook aanbieders die niet adviseren (execution only aanbieders, zoals direct writers) verrichten deze werkzaamheden. Ook zij moeten de kosten die zij hiervoor maken presenteren in het dienstverleningsdocument.

De advies- en distributiekosten die aanbieders moeten tonen krijgen de vorm van een gemiddeld, nominaal bedrag aan advies- en distributie bij de producten die onder het provisieverbod vallen. Dit bedrag is gebaseerd op een kostprijsberekening met een winstopslag, zodat het vergelijkbaar is met het tarief dat de adviseur/bemiddelaar presenteert in het DVD. De kostprijs dient te worden berekend op basis van een kostprijsmodel dat elke aanbieder moet opstellen. In dit model dienen aanbieders de kosten van personeel, management, marketing, ICT en kantoor voor zover deze worden gemaakt voor de advisering en distributie van producten onder het provisieverbod mee te nemen in de kostprijsberekening.

Daarbij wordt gekozen voor een model waarin niet de verdeelsleutels van indirecte kosten via regelgeving worden opgelegd, maar het wordt overgelaten aan de instellingen om dat te doen op een manier die leidt tot een inzicht in de reële advies- en distributiekosten. Als dat model is ontwikkeld, kan daarna jaarlijks op grond van controleerbare cijfers (bijvoorbeeld uit de begroting) voor het komende jaar een doorrekening van dat model worden gemaakt. Ik wil de externe accountant laten toe zien op het kostprijsmodel en de jaarlijkse doorrekening daarvan. De toezichthouder kan bij signalen uit de markt controleren op de juistheid van de gepresenteerde kosten. Op deze manier blijven de nalevingskosten beperkt, aldus SIS Finance.

Het aldus gepresenteerde bedrag is een indicatie van de advies- en distributiekosten. Het is niet noodzakelijk de concrete prijs die bij de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

consument in rekening wordt gebracht, maar kan daar natuurlijk niet heel veel of structureel van afwijken. Ik denk dat in de oriëntatiefase de consument daarmee geholpen is omdat hij in staat wordt gesteld tot een geïnformeerde keuze te komen over wat voor dienstverlening hij wenst af te nemen. Deze manier van werken lijkt een goede weg voorwaarts om op een proportionele manier het doel van een gelijk speelveld te bevorderen in de fase voordat de consument kiest voor het soort dienstverlening dat hij wenst af te nemen.

Ook aanbieders hebben een verantwoordelijkheid voor het behoud van kwalitatief goed advies en distributie van financiële producten, waarvoor een sterk en onafhankelijk distributiekanaal onontbeerlijk is, omdat dat het lange termijn vertrouwen ten goede zal komen. Zij kunnen daaraan bijdragen door de kosten van dienstverlening uit de productprijs te halen zodat de consument goed kan kiezen voor de dienstverlening die hij wenst los van het financiële product dat hij wenst. Ik heb al aangekondigd deze ontwikkeling nauwlettend te zullen volgen en ga er van uit dat aanbieders zich naar deze verantwoordelijkheid zullen gedragen.

7. Kennis- en ervaringstoets

Een klant kan ervoor kiezen om een financieel product aan te schaffen zonder advies («execution only»). Dat blijft zo, maar ik vind het dan wel van belang dat de klant op niet mis te verstane wijze geïnformeerd dient te worden over de risico's die hieraan kunnen vastzitten. Door een kennis- en ervaringstoets die nagaat of dit type dienstverlening, dat wil zeggen zonder advies, past bij de betreffende klant, kan deze waarschuwing effectiever worden gemaakt. Een dergelijke toets bestaat al bij beleggingsproducten onder de MiFID-richtlijn. Ik wil hierbij aansluiten en regelen dat bij complexe en impactvolle producten de aanbieder of bemiddelaar informatie vraagt omtrent kennis en ervaring van de klant met het betreffende financiële product en daarmee samenhangende risico's.

8. Service-abonnementen

Bij de implementatie van Solvency II wordt een vrijstelling gecreëerd voor adviseurs/bemiddelaars die met een abonnement willen werken. DNB heeft eerder aangegeven dat bij het introduceren van een service-abonnement door een adviseur/bemiddelaar in sommige situaties, zoals in de situatie dat er extra bijstand wordt verleend bij het afwickelen van schadeclaims, sprake kon zijn van verzekeren. Deze stellingname zorgde in de markt voor de nodige onduidelijkheid en daarom heb ik uw Kamer toegezegd te zullen zoeken naar een beleidsmatige oplossing. Deze vrijstelling zal ruimte scheppen om dit soort activiteiten toch te gaan ontplooiën zonder dat daarvoor een vergunning als verzekeraar nodig is. Ik ga ervan uit dat hiermee duidelijkheid is gecreëerd voor marktpartijen.

9. Onderlinge relatie aanbieder en adviseur/bemiddelaar

Ten slotte heb ik het portefeuillerecht (artt. 101–104 Wft) gezien in het licht van het beoogde zuivere marktmodel voor advies en bemiddeling bij producten die onder het provisieverbod vallen. Deze regels kunnen mijns inziens in stand blijven al zal hun materiële belang vooral door het afnemen van de provisiestromen minder worden. Wat betreft het incassorecht wil ik nog nader kijken naar hoe zich dit verhoudt tot de doelstellingen van het provisieverbod. Voor het overige wil ik de mogelijkheden bekijken of de verplichting dat aanbieders en adviseurs/bemiddelaars elkaar in staat stellen om hun zorgplicht na te komen nadere specificatie behoeft met betrekking tot het delen van informatie. Ik wil daarbij de bezien of, en zo ja hoe, kan worden geborgd dat informatie

die door een aanbieder aan een klant wordt verstrekt, ook met de adviseur/bemiddelaar van die klant wordt gedeeld.

Al met al heb ik hiermee alle openstaande punten rond de uitwerking in regelgeving geadresseerd. Het provisieverbod zal per 1-1-2013 van kracht worden. Ik streef ernaar de nodige regelgeving die ik in deze en eerdere brieven heb toegelicht, in het voorjaar van 2012 te hebben uitgewerkt zodat de markt zich kan voorbereiden op de nieuwe regels. Ik realiseer me dat het om ingrijpende maatregelen gaat. Ik ben er echter van overtuigd dat de cultuurverandering van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering die ermee beoogd wordt, van groot belang is om het vertrouwen in de financiële sector te herstellen en bestendigen. Alle betrokken partijen zullen nu binnen de geschetste kaders daarmee aan de slag moeten gaan om hier een succes van te maken.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager