

Vergaderjaar 2017–2018

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2018

Bijgaand treft u de rapporten aan van de twee onderzoeken die hebben plaatsgevonden in het kader van de evaluatie van het provisieverbod¹. Het doel van deze evaluatie was te bezien of de doelstellingen van het provisieverbod en de flankerende maatregelen zijn gerealiseerd en of er neveneffecten zijn die aandacht behoeven.

Zoals uw Kamer op 14 juni 2016 is gemeld, zijn in de evaluatie de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:²

- 1) De gewenste cultuurverandering in de financiële dienstverlening van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering. Er is daarbij vooral gekeken naar de ontwikkeling van de kwaliteit van advisering en in hoeverre er nog sprake is van een risico op ongewenste sturing richting aanbieder of product.
- 2) De toegankelijkheid van het advies voor de consument. Daarbij is ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van de prijs van het advies sinds de invoering van het verbod.
- 3) De effectiviteit van het dienstverleningsdocument, dat is geïntroduceerd om de klant te helpen bij het maken van een keuze tussen verschillende financiële dienstverleners.

De evaluatie is in twee delen uitgevoerd. Het onderzoeksbureau Decisio heeft onderzoek gedaan naar de markteffecten van het provisieverbod. Het onderzoeksbureau Centerdata heeft onderzoek gedaan naar het keuzegedrag van consumenten inzake financiële dienstverlening en de effectiviteit van het dienstverleningsdocument. Het is om twee redenen niet eenvoudig conclusies te trekken over de werking van het provisieverbod. In de eerste plaats is het nagenoeg onmogelijk om de effecten van het provisieverbod in isolement te beschouwen. Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het provisieverbod zijn ook andere maatregelen getroffen om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, zoals

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstukken 32 545 en 33 918, nr. 53.

bijvoorbeeld de regels omtrent het productontwikkelingsproces en een aanscherping van de vakbekwaamheidseisen. In de tweede plaats zijn niet altijd goede data voorhanden. De onderzoekers hebben zich steeds zoveel mogelijk op basis van feitelijke informatie, maar waar die niet toereikend was, op basis van een brede oriëntatie op verschillende gezichtspunten een oordeel gevormd met betrekking tot de onderzoeksvragen. Daarmee is wat betreft de stevigheid van de conclusies het op dit moment hoogst haalbare gedaan.

Belangrijkste bevindingen

Met inachtneming van de hierboven geschetste beperkingen kunnen op basis van de onderzoeken de volgende conclusies worden getrokken:

1. Het provisieverbod is effectief. De directe sturing in de markt richting bepaalde producten en aanbieders is beëindigd. De kwaliteit van advies is verbeterd, maar hier zijn ook andere oorzaken voor. Het belang van de klant is beter geborgd. Het provisieverbod kent breed draagvlak, ook onder adviseurs, hoewel een klein deel zich tegen het provisieverbod blijft verzetten.
2. Er zijn geen problemen vastgesteld met betrekking tot de toegankelijkheid van advies onder het provisieverbod. Wel lijken consumenten de kosten van advies te onderschatten. Tegelijkertijd blijkt dat de bereidheid om te betalen voor advies toeneemt als adviseurs de kans krijgen uit te leggen wat hun toegevoegde waarde is.
3. Consumenten baseren zich bij het kiezen van een dienstverlener vooral op informatie via het internet en van familie en bekenden. Consumenten vergelijken de verschillende vormen van dienstverlening en verschillende dienstverleners nauwelijks en hebben beperkt zicht op de kwaliteit van dienstverlening. Het dienstverleningsdocument lijkt daar ook een zeer beperkte rol in te spelen. Als consumenten een goed overzicht hebben, kiezen ze over het algemeen voor goedkopere vormen van dienstverlening.

Voor een gedetailleerde weergave van de uitkomsten van de onderzoeken verwijs ik u naar bijlage 1 bij deze brief.

Vervolgproces

Al met al geeft de evaluatie geen reden om het provisieverbod ter discussie te stellen. Wel verdient een aantal onderwerpen aandacht. Deze zullen hierna worden toegelicht. Deze onderwerpen worden de komende tijd besproken met betrokken partijen om breed draagvlak te ontwikkelen voor mogelijke vervolgstappen. Dit is geen limitatieve lijst, ik sluit niet uit dat uit het vervolgoverleg nog andere onderwerpen voortkomen. Ik zal voor de zomer van 2018 aan uw Kamer een brief sturen waarin ik de uitkomsten van die overleggen zal weergeven en eventuele concrete vervolgstappen zal toelichten.

Faciliteren van vergelijking/passende keuzes door consumenten

Consumenten vergelijken financiële dienstverleners maar in zeer beperkte mate. Ik wil onderzoeken hoe de informatie uit het dienstverleningsdocument beter kan aansluiten op wat klanten nodig hebben om vormen van dienstverlening en verschillende dienstverleners te vergelijken. Daarbij moet met een open blik worden gekeken naar hoe de informatie het best kan worden verstrekt, door wie, wanneer en of het wel een document moet zijn. Ook de timing van de verstrekking dient nader gezien te worden. Ik wil ook in gesprek met vergelijkingssites om te bezien of zij hierin een rol zouden kunnen spelen. In dit licht is ook het voorstel in het kader van het *Actieplan financiële retaildiensten* van de Europese

Commissie relevant, omdat zij heeft aangekondigd te willen kijken naar hoe het vertrouwen in en transparantie van vergelijkingssites geborgd kan worden.

Postcontractuele zorgplicht

Uit het onderzoek blijkt dat er vragen leven rond de verantwoordelijkheid van adviseurs richting consumenten na het afsluiten van een product of dienst. De komende tijd zal ik in gesprek gaan met adviseurs om in kaart te brengen tegen welke problemen zij aanlopen bij het invullen van hun rol en verantwoordelijkheid nadat een financieel product of dienst is afgesloten.

Kwaliteit van advies

De evaluatie laat zien dat de kwaliteit van advies grosso modo is toegenomen. Niettemin verdient het onderscheid tussen advies bij een aanbieder en zelfstandig advies de aandacht, om dat het van toegevoegde waarde kan zijn voor consumenten. Het verduidelijken van dit onderscheid zal zelfstandige adviseurs ook beter in staat stellen hun toegevoegde waarde voor de klant uit te leggen.

Jaarlijkse controle van het kostprijsmodel

Actal heeft een aanbeveling gedaan inzake de jaarlijkse controle van het kostprijsmodel. Aanbieders moeten een kostprijsmodel opstellen om de advies- en distributiekosten zo objectief mogelijk vast te stellen. Dit kostprijsmodel moet jaarlijks worden gecontroleerd door accountants. Actal beveelt aan dit niet jaarlijks verplicht te stellen. Ik kan me voorstellen dat het kostprijsmodel bij majeure wijzigingen moet worden gecontroleerd, maar dat een jaarlijkse controle onevenredige lasten meebrengt. Hierover zal ik in gesprek gaan met betrokken partijen.

Speelveld bij pensioenadvies

De AFM heeft geconstateerd dat onduidelijk is of de Wft van toepassing is op financiële dienstverlening aan werkgevers door een algemeen pensioenfonds (APF). Ook is niet duidelijk of sprake is van een ongelijk speelveld tussen pensioenuitvoerders enerzijds en adviseurs/bemiddelaars anderzijds bij de toepassing van het provisieverbod voor financiële dienstverleners. De evaluatie geeft geen aanleiding het provisieverbod te heroverwegen, daarom moet worden bezien hoe dit speelveld gelijk kan worden gemaakt.

Actieve provisie transparantie bij schadeverzekeringen

De evaluatie geeft geen directe aanleiding om het provisieverbod uit te breiden richting schadeverzekeringen. Wel lijkt het verstandig om te onderzoeken of transparantie over provisie bij schadeverzekeringen kan worden betracht en wat de effecten hiervan zouden zijn.

Moderniseren van het recht op premie-incasso

De inwerkingtreding van de modernisering van het recht op premie-incasso is in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie uitgesteld. De reden was dat adviseurs/bemiddelaars geconfronteerd werden met veel veranderingen en er eerst meer zicht moest zijn op de marktontwikke-

lingen. De evaluatie geeft geen aanleiding de inwerkingtreding verder uit te stellen, zodat ik van plan ben deze per 1 juli 2018 in werking te laten treden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Onderzoek Markteffecten

Het onderzoek naar de ontwikkelingen aan de aanbodzijde is door de onderzoekers uitgevoerd in de vorm van een bronnenstudie, gesprekken met vertegenwoordigers van marktpartijen en andere organisaties uit (of uit de omgeving van) de sector, en een internetenquête onder adviseurs.

Consumenten en adviseurs

De bereidheid van consumenten om voor advies te betalen wordt door marktpartijen als beperkt ervaren. Veel adviseurs denken nog vanuit het *no cure no pay*-principe, dat het provisieregime kenmerkte. In de ogen van adviseurs verwachten veel consumenten nog steeds «gratis» advies. Volgens marktpartijen shoppen consumenten sinds de invoering van directe betaling minder voor advies. Marktpartijen verklaren dat doordat consumenten vrezende onmiddellijk voor advies te moeten betalen en door de beschikbaarheid van vergelijkingsites.

In de ogen van marktpartijen is het vermogen van klanten om advieskwaliteit te beoordelen de afgelopen jaren niet verbeterd.

Adviseurs hebben moeite met het voor het voetlicht brengen van de waarde van hun advies. Veel adviseurs blijken terughoudend te zijn met het adviseren over producten of problemen waar klanten niet naar vragen. Er is zodoende volgens marktpartijen op de adviesmarkt sprake van gedeeltelijke aanboduitval bij adviseurs. Niet alle adviseurs zijn er in geslaagd om een door klanten geaccepteerd stabiel verdienmodel voor nazorg op te zetten.

Adviseurs en aanbieders

De verzekeringsmarkt is verzadigd, er is sprake van consolidatie, het aantal aanbieders daalt. Op de hypotheekmarkt daarentegen neemt het aantal aanbieders toe. Het aantal adviseurs loopt gestaag terug, dat is een trendmatige ontwikkeling die al was ingezet vóór het provisieverbod. Er zijn geen aanwijzingen dat het provisieverbod de uittreding versneld heeft.

Met het wegvallen van de provisiestroom zijn de verhoudingen tussen aanbieders en adviseurs verzakelijkt. Dat uit zich in het accountmanagement en in de inhoud van samenwerkingsovereenkomsten. Serviceproviders, die als «groothandels» een breed assortiment voeren, beperken de mogelijkheid van sturing door aanbieders. Andere vormen van financiële afhankelijkheden tussen aanbieders en bemiddelaars/adviseurs, zoals het verlenen van kredieten, worden afgebouwd.

Voor adviseurs zijn prikkels om producten actief te «pushen» (of over te sluiten) verdwenen. Producten die mede op basis van provisie waren geconstrueerd, worden niet meer aangeboden. Adviseurs selecteren verzekeringsproducten objectiever nu provisieoverwegingen geen rol meer spelen. Het toenemend gebruik van adviesondersteunende software kan het adviesproces verder objectiveren.

Execution only

De vraag naar het afnemen van financiële producten zonder aanvullende financiële dienstverlening (zogenaamde *execution only*) neemt toe, dit is deels toe te schrijven aan een toenemend aanbod, en deels toe te schrijven aan een door adviseurs ervaren beperkte bereidheid bij klanten om voor advies te betalen. De omvang van *execution only* verschilt per deelmarkt: bij hypotheeklen is het aanbod beperkt. Bij arbeidsongeschikt-

heidsverzekeringen (AOV) neemt het aandeel van *execution only* toe, net als bij levensverzekeringen. Bij uitvaartverzekeringen komt het grootste deel van de nieuwe productie via *execution only* tot stand.

Advieskwaliteit/klantbelang

Marktpartijen geven aan dat de combinatie van toezicht op de advieskwaliteit, aangescherpte vakbekwaamheidseisen en het toenemend gebruik van adviesondersteunende software de belangrijkste bepalende factoren zijn voor het verbeteren van de advieskwaliteit. Ondanks kwaliteitsverbetering zijn marktpartijen er niet allemaal van overtuigd dat klanten beter af zijn in termen van passende adviezen en producten, bijvoorbeeld door nadruk op procesvereisten.

De onderzoekers constateren dat bij de invulling van open normen marktpartijen geneigd lijken te zijn om op zeker te spelen, zowel bij het benutten van de ruimte die de regelgeving biedt (bij hypotheekverstrekking) als bij de uitleg die aan bepaalde begrippen moet worden gegeven, bijvoorbeeld waar het gaat om de interpretatie van het begrip adviseren (en informeren). Ten aanzien van regelgeving en toezicht hanteren aanbieders en adviseurs veelal een voorzichtigheidsbeginsel («*better safe than sorry*»), waarmee ze ook zelf de ruimte voor maatwerk inperken.

Speelveld

Over de hele linie, behalve bij uitvaartverzekeringen, handhaven de bemiddelaars/adviseurs hun gezamenlijk marktaandeel in de distributie van nieuwe productie ten opzichte van aanbieders. Dit ondanks het feit dat ze voor hun adviezen gemiddeld een hoger tarief rekenen dan aanbieders. Het is met de beschikbare gegevens ondoenlijk om objectief vast te stellen of aanbieders de provisie geheel uit de productprijzen gehaald hebben, maar zowel aanbieders als adviseurs, geven aan dat dat in de meeste gevallen wel is gebeurd.

Toegankelijkheid

Marktpartijen signaleren een beperkte acceptatie van directe betaling bij consumenten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat een gebrek aan acceptatie terug te voeren is op het niet kunnen betalen van het advies, het is vooral een kwestie van niet bereid zijn om te betalen. De mogelijkheid om gespreid voor advies te betalen wordt door adviseurs weinig aangeboden. Als het wordt aangeboden, wordt er bovendien beperkt gebruik van gemaakt.

Consumentenonderzoek

Het consumentenonderzoek beantwoordt drie vragen:

1. Hoe kiezen consumenten een financiële dienstverlener en hoe kiezen consumenten voor een bepaalde vorm van dienstverlening en is dit veranderd door het provisieverbod?
2. In hoeverre is de prijs van advies van invloed op de toegankelijkheid van advies? Wordt door direct beprijzen minder advies afgenomen?
3. Helpt het dienstverleningsdocument consumenten om een goed geïnformeerde keuze te maken voor een bepaalde dienstverlener en vorm van dienstverlening?

1. Advieskeuze

De belangrijkste bevindingen met betrekking tot advieskeuze zijn dat de meeste deelnemers aan het onderzoek hun zoektocht naar een financiële dienstverlener zijn gestart op het internet en op basis van informatie op websites specifieke dienstverleners voor een oriëntatiegesprek selecteerden. Ook werden familie en vrienden relatief vaak geraadpleegd. Het vertrouwen dat men in de adviseur kreeg op basis van het oriëntatiegesprek speelde een doorslaggevende rol in de keuze voor een specifieke dienstverlener. Aan vertrouwen dragen bij: transparantie, inzet, deskundigheid en de mate waarin de adviseur liet merken dat hij of zij de persoonlijke situatie van de deelnemer begreep, en eerdere ervaringen met de dienstverlener. Kosten speelden een relatief kleine rol in de keuze voor een specifieke dienstverlener. Slechts twee procent van de recente productsluiters geeft aan dat de hoogte van de kosten een reden was om van advies af te zien.

2. Het effect van advieskosten (toegankelijkheid)

De advieskosten wegen op dit moment niet zwaar mee in de daadwerkelijke keuze van de consument voor een bepaalde financiële dienstverlener en vorm van financiële dienstverlening. Dit kan samenhangen met het beperkte vergelijkingsgedrag van consumenten: uit het onderzoek blijkt dat zij de verschillende distributiekanaalen en prijsverschillen niet goed overzien.

Een experiment laat zien wat er gebeurt als consumenten wel een duidelijk overzicht krijgen van de mogelijke dienstverleningsvormen en bijbehorende prijsverschillen. Zo'n overzicht leidt tot een verschuiving richting de goedkopere alternatieven. Dit lijkt veel te maken te hebben met een verwachtingskloof: een substantiële groep verwacht dat advies gratis is en de overige consumenten onderschatten de kosten flink. Consumenten motiveren de keuze voor het goedkopere alternatief doordat ze niet *wilden* betalen en niet omdat ze het niet *konden* betalen. Er zijn geen aanwijzingen dat consumenten met een laag huishoudinkomen naar verhouding vaker via execution-only een financieel product afsloten na ontvangst van informatie over de advieskosten dan andere inkomensgroepen. Wel bleek dat de groep consumenten die erg gebaat is bij financieel advies, namelijk de groep met weinig kennis van financiële zaken³, het meest geneigd was de adviseur links te laten liggen wanneer de advieskosten expliciet gemaakt werden. Binnen de groep hoog financieel geletterden was de voorkeur voor persoonlijk advies van een zelfstandig adviseur het sterkst.

Het gedrag zoals in het experiment waargenomen lijkt op het gedrag dat consumenten die geen informatie hebben ontvangen, zeggen te zullen vertonen. Ten eerste kan dit worden verklaard doordat consumenten in werkelijkheid maar zeer beperkt vergelijken (en zich dus gedragen zoals ze verwachten te doen zonder prijsinformatie). De verwachting is dat dit door het internet, waar de meeste consumenten hun zoektocht starten, op termijn zal veranderen, omdat de verschillende keuzemogelijkheden en prijsverschillen tussen verschillende vormen van dienstverlening steeds duidelijker zullen worden dankzij bijvoorbeeld websites die verschillende vormen van dienstverlening en dienstverleners met elkaar vergelijken. Ten tweede zien consumenten die de intentie hebben om het product zonder advies af te sluiten hier vaak toch van af, omdat zij zich tijdens hun

³ Dit werd door de onderzoekers vastgesteld aan de hand van vier kennisvragen. Als «laag financieel geletterd» werden die deelnemers aangemerkt die geen enkele vraag goed beantwoordden.

zoektocht realiseren toch te weinig verstand van zaken te hebben of in een gesprek met de adviseur toch overtuigd raken van de waarde van advies. De adviseur slaagt er dus in zijn toegevoegde waarde uit te leggen, als de consument bij hem aan tafel zit.

3. Rol van het dienstverleningsdocument

De meeste consumenten zeggen een dienstverleningsdocument te hebben ontvangen. Het document werd op verschillende momenten in het traject verstrekt, maar wel nagenoeg altijd voorafgaand aan het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Consumenten gebruiken het dienstverleningsdocument echter niet zo zeer om verschillende dienstverleners vooraf met elkaar te vergelijken. Het document wordt vooral gebruikt als naslagwerk om na te kunnen lezen wat de adviseur voor hen doet en wat niet. Consumenten zijn over het algemeen positief over het document, vanwege de informatie. Wel gaven zij aan de informatie erin te algemeen te vinden (te weinig toegespitst op hun persoonlijke situatie).