

Vergaderjaar 2020–2021

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2021

Tijdens het algemeen overleg financiële markten op 19 november jl. (Kamerstuk 32 545, nr. 127) spraken we onder andere over actieve provisietransparantie bij schadeverzekeringen. Verschillende leden hadden daarbij zorgen over de voorgestelde inrichting van de actieve provisietransparantie. Die zorgen zagen met name op het voornemen om de verplichting om voortaan het concrete nominale provisiebedrag per product actief transparant te maken. Ze vroegen of dit daadwerkelijk in het belang van de consument is en of de maatregel niet voor een (te) grote administratieve last voor adviseurs en bemiddelaars zou zorgen. Tot slot werd de vraag gesteld of dit verstorend zou zijn voor het gelijke speelveld tussen tussenpersonen en verzekeraars. Ik heb de Kamer daarom allereerst toegezegd om nogmaals met in ieder geval de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Consumentenbond over dit onderwerp te spreken en te bezien of dit tot wijziging van het voorstel dient te leiden. Daarnaast heb ik toegezegd uw Kamer nader mee te nemen in de overwegingen die spelen bij dit onderwerp en de afwegingen die ik daarbij heb gemaakt.

In het algemeen overleg werd verwezen naar de voorhang van het betreffende besluit om de inhoudelijke argumentatie nog een keer door te nemen. Het voorstel voor actieve provisietransparantie bij schadeverzekeringen is opgenomen in het Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2021 dat vanwege een andere daarin opgenomen wijziging, voor voorhang naar uw Kamer gaat. Voor de bepalingen ten aanzien van actieve provisietransparantie geldt geen voorhangverplichting. Met deze brief informeer ik u nader over dit onderwerp en de gemaakte afwegingen.

Onderscheid provisieverbod en provisietransparantie

Op 1 januari 2013 is het provisieverbod voor financiële dienstverleners ingevoerd.¹ Sindsdien geldt er een provisieverbod voor complexe en impactvolle producten, zoals hypotheek, overlijdensrisicoverzekeringen, individuele arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, woonlastenverzekeringen en uitvaartverzekeringen.² De consument betaalt de adviseur nu rechtstreeks voor advies over en bemiddeling in deze producten. Het doel van het provisieverbod is een meer klantgerichte dienstverlening en het tegengaan van ongewenste sturing door adviseurs en/of bemiddelaars op basis van de hoogte van het provisiebedrag.

Schadeverzekeringen werden niet onder de reikwijdte van het provisieverbod gebracht, omdat schadeverzekeringen veelal minder vergaande financiële consequenties voor een consument hebben dan complexe producten. Het provisieverbod werd daarom niet proportioneel geacht voor deze verzekeringen. In vergelijking tot complexe producten zijn de financiële gevolgen van een eventueel verkeerd gekozen schadeverzekering beperkter; het maandelijkse provisiebedrag is kleiner, de looptijden zijn korter en schadeverzekeringen zijn bovendien veelal dagelijks of maandelijks opzegbaar. Ook zijn geen signalen bekend dat provisie op de schadeverzekeringsmarkt voor ongewenste sturing zou zorgen.

Daar komt bij dat in 2012 voor schadeverzekeringen bij wet is bepaald³ dat klanten, indien zij daar om verzoeken, kosteloos en op begrijpelijke wijze informatie moeten ontvangen over het bestaan, de aard en het bedrag van de provisie. Dit wordt ook wel de passieve provisietransparantie genoemd. Met ingang van 2013 is verder in de wet opgenomen dat uitsluitend afsluitprovisies en doorlopende provisies zijn toegestaan bij schadeverzekeringen. Bonusregelingen of omzetprovisies (provisies die verbonden zijn aan het behalen van een bepaalde omzet of productie) zijn niet toegestaan.

In 2017 is het provisieverbod geëvalueerd. De belangrijkste bevindingen waren dat het provisieverbod een goed instrumentarium is bij complexe financiële producten.⁴ De evaluatie gaf geen aanleiding om het provisieverbod uit te breiden richting schadeverzekeringen, maar gaf wel aanleiding om te onderzoeken of meer transparantie over provisie bij schadeverzekeringen kan worden betracht en wat de effecten hiervan zouden zijn.

Doel provisietransparantie

Op basis van de huidige passieve provisietransparantie krijgt een consument pas inzicht in de door hem of haar betaalde provisie als diegene daar naar vraagt. De adviseur of bemiddelaar hoeft dit momenteel niet actief mee te delen. Doordat niet alle consumenten bekend zijn met provisie, wordt deze vraag veelal niet gesteld en dat staat mogelijk in de weg aan een goed gesprek tussen consument en dienstverlener over diens dienstverlening.

¹ Provisie: beloning of vergoeding, in welke vorm dan ook, voor het bemiddelen of adviseren ter zake van een financieel product of het verlenen van een beleggingsdienst of nevendienst (artikel 1:1 Wft)

² Het provisieverbod is vastgelegd in artikel 86c Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

³ Artikel 86d lid 1 onderdeel b Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

⁴ Kamerstuk 32 545, nr. 74.

In mijn brief over financieel advies van 15 januari 2019⁵ heb ik dan ook aangekondigd dat ik de provisiestromen bij schadeverzekeringen actief transparant wil maken, waarbij ik enkele uitgangspunten heb gedefinieerd. Zo moet de transparantie recht doen aan het belang van de consument en gericht zijn op het bevorderen van de dialoog tussen consument en de intermediair over diens dienstverlening op basis van de afsluit- en doorlopende provisie. Als een consument weet dat hij of zij indirect de dienstverlener betaalt voor diens diensten, is hij of zij wellicht ook eerder geneigd om een beroep te doen op deze dienstverlening. De consument kan dan de benodigde dienstverlening claimen wanneer dat nodig is. Daarbij schreef ik ook dat nominale bedragen de voorkeur hebben en dat transparantie niet mag leiden tot verstoren van het gelijke speelveld tussen de intermediair en de directe aanbieder.

Oorspronkelijk voorgestelde vormgeving

Vervolgens ben ik het gesprek met de markt aangegaan om te kijken welke vormgeving van actieve provisietransparantie recht doet aan het doel en ook voldoet aan de genoemde randvoorwaarden, waaronder het niet verstoren van het gelijke speelveld. Deze gesprekken hebben allereerst geresulteerd in een consultatievoorstel waarin een plicht is opgenomen voor adviseurs en bemiddelaars om consumenten voorafgaand aan het afsluiten van een schadeverzekering actief te informeren over het gemiddelde bedrag van de eventuele afsluit- en doorlopende provisie per productcategorie en de dienstverlening die daar tegenover staat. Om verzekeringsnemers ook de gelegenheid te geven om distributiekanaalen te vergelijken, stelde ik daarbij ook voor dat zowel directe aanbieders van schadeverzekeringen als adviseurs en/of bemiddelaars kenbaar maken wat de kenmerken van hun dienstverlening zijn. Een consument kan immers ook een schadeverzekering rechtstreeks bij een verzekeringsmaatschappij afsluiten in plaats van via een tussenpersoon. Het direct sluiten van een verzekering kan voordeliger zijn, maar is dan bijvoorbeeld zonder de dienstverlening die een tussenpersoon wel biedt. Juist die dienstverlening kan in het belang zijn van de consument. Dat moet inzichtelijk zijn voor de consument, zodat deze op basis van de relevante informatie een weloverwogen besluit kan nemen over het distributiekanaal en het meest passende product.

De consultatie leverde een aanzienlijk aantal reacties op, die duidelijk verdeeld waren in twee groepen.⁶ Enerzijds waren er de indieners van een reactie die kortweg van mening waren dat het een proportioneel en uitvoerbaar voorstel betrof, ondanks dat zij veelal menen het een ingreep is die verder gaat dan zij nodig achten. De andere groep heeft onder meer grote moeite met het voorstel voor gemiddelden per productcategorie en het gebruik van percentages. Zij vonden dat de consument daarmee niet optimaal werd geïnformeerd, en dat het voorstel daarom niet optimaal voldeed aan het genoemde doel.

Overwegingen bij vormgeving

Bij de keuze van de vormgeving van de provisietransparantie spelen de volgende overwegingen.

De eerste overweging gaat over de keuze voor het werken met gemiddelde percentages en/of bedragen of voor concrete nominale bedragen. Nominale bedragen zijn voor consumenten makkelijker te begrijpen dan percentages en het is interessanter voor een consument om te weten wat

⁵ Kamerstuk 32 545, nr. 100.

⁶ <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingsbesluitfm2021>

hij/zij concreet zelf aan provisie moet betalen dan wat het gemiddelde provisiebedrag voor een niet bestaande «standaard-consument» is. Het nadeel van een concreet nominaal bedrag is dat in het beginstadium (wanneer een consument bij een adviseur naar binnen loopt) onbekend is wat het concrete provisiebedrag zal zijn. Dit hangt immers onder meer af van het te verzekeren object, type verzekering, dekking en persoonskenmerken van de betreffende consument. Voor een meer precieze berekening van het provisiebedrag dient meer informatie van de klant te worden verkregen. De consument zit dan al in een verder stadium van het precontractuele proces. Bij de vormgeving van het consultatievoorstel was daarom voor een inrichting gekozen waarbij de consument vroegtijdig in het proces geïnformeerd zou worden op basis van gemiddelden. Na bestudering van alle consultatiereacties heb ik mij laten overtuigen door onder meer de Consumentenbond en de AFM, die stelden dat de voordelen voor de consument van het weten van de nominale bedragen in zijn of haar concrete geval zwaarder wegen. Daarom heb ik uw Kamer op van 27 oktober 2020⁷ gemeld dat ik voornemens ben om de actieve provisietransparantie in nominale bedragen per product kenbaar te laten maken.

Een andere overweging ziet op de optimale omvang van de hoeveelheid informatie die een consument tot zich moet en kan nemen om een goede keuze te (kunnen) maken. Daarbij staat wat mij betreft niet de rationele mens centraal, maar de consument die beperkt is in zijn tijd, kennis en wil om veel informatie tot zich te nemen voor het maken van een keuze. Meer informatie kan inzichten voor een consument vergroten, maar ook tot zoveel – extra – informatie leiden dat keuzes worden uitgesteld. Ik wil voorkomen dat de aandacht van de consument te veel wordt afgeleid van andere belangrijke elementen van zijn productaanschaf, zoals de verzekeringswaarde, dekking, looptijd, uitkering etc. Dat neemt niet weg dat inzicht in provisie belangrijk is om het gesprek over de dienstverlening van de adviseur of bemiddelaar goed te kunnen voeren. Ik vind deze informatie dan ook essentieel voor de keuze van het distributiekanaal en aanschaf van het product. Daarbij laat ik het aan de adviseur en/of bemiddelaar om te bepalen wat de beste vorm van informeren is. Dit kan zowel via een mondelinge als een schriftelijke mededeling.

Het gelijke speelveld is een derde overweging waar ik graag bij stil sta. Uitgangspunt bij de vormgeving van de actieve provisietransparantie is dat het niet leidt tot een verstoring van het gelijke speelveld tussen de distributiekanaalen. Bij tussenpersonen zijn er zorgen dat het actief transparant maken van het provisiebedrag leidt tot het beeld dat tussenpersonen duurder zijn dan directe aanbieders, waardoor er een marktverschuiving optreedt. Daarnaast is er ook een zorg dat wanneer consumenten wel naar een tussenpersoon gaan, deze alsnog voor het directe kanaal kiezen op het moment dat de consument de mededeling over het provisiebedrag ontvangt. De consument heeft immers dan al een groot deel van de dienstverlening ontvangen, namelijk de hulp bij de selectie van een passend product. Juist daarom vind ik het belangrijk dat de consument tijdig en goed over zowel de provisie als over de dienstverlening wordt geïnformeerd. Daarbij is het aan de tussenpersoon om de meerwaarde van zijn dienstverlening, ook na afsluiting van de verzekering, bij de consument goed over het voetlicht te brengen. Tegelijkertijd moet een directe aanbieder ook transparant zijn over de kenmerken van zijn of haar dienstverlening en moet dus ook inzicht bieden in hun «self service» model. Daarbij is er geen aanvullende ondersteuning na het afsluiten van het product, bijvoorbeeld bij het afhandelen van een schade.

⁷ Kamerstuk 32 013, nr. 239.

Conclusie

Naar aanleiding van mijn toezeggingen uit het algemeen overleg is nogmaals met de AFM en de Consumentenbond gesproken over het voorstel, de dilemma's die daarbij spelen en de aandachtspunten van uw Kamer bij het wetsvoorstel.

Deze gesprekken steunen mij in de lijn dat de actieve provisietransparantie nominaal en per product per persoon dient te gelden, waarbij ik mij bewust ben van enkele zorgpunten die daarbij leven. Ik zal het voorstel daarom aanvullen met een evaluatiebepaling om deze maatregel drie jaar na inwerkingtreding te evalueren. Op dat moment kan worden overwogen of er aanleiding is om de bepalingen aan te passen en/of uit te breiden naar de zakelijk markt. Bovendien vraag ik de AFM om met de tussenpersonen in gesprek te gaan over een wijze van invoering die zo praktisch mogelijk uitvoerbaar is.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra