

Toegang tot financieel advies

Naar aanleiding van het aangekondigde provisieverbod voor complexe financiële producten suggereren marktpartijen zoals intermediairs dat de sociale minima afgesneden worden van financieel advies omdat dit te duur gaat worden. Dat is onterecht, omdat voor deze groep voldoende alternatieven beschikbaar blijven en marktwerking voor nieuwe vormen van dienstverlening zal zorgen.

Professioneel financieel advies wordt in Nederland vooral gegeven door banken, verzekeraars en tussenpersonen. Tot die laatste categorie behoren ook de financieel planners en de vermogensbeheerders. De Wet op het financieel toezicht (Wft) definieert advies als volgt: "het in de uitoefening van een beroep of bedrijf aanbevelen van een of meer specifieke financiële producten aan een bepaalde consument of, indien het een financieel instrument of verzekering betreft, cliënt". Er is dus sprake van advies als een adviseur een beredeneerde aanbeveling van een concreet financieel product van een specifieke aanbieder aan een bepaalde cliënt doet.

Nederland kende op 1 januari 2010 9400 bedrijven die als bemiddelaar of adviseur in financiële diensten een vergunning hadden ontvangen van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). De Wet op het financieel toezicht geeft aan dat consumenten van een bemiddelaar mogen verwachten dat deze ook adviseert, tenzij de bemiddelaar nadrukkelijk heeft aangegeven dat hij alleen bemiddelt en dus niet adviseert, maar dit komt in de praktijk vrijwel niet voor. Het is dan ook juist om te stellen dat Nederland circa 9000 bedrijven telt die financieel advies verstrekken, waarbij de overgrote meerderheid zich concentreert op de advisering aan consumenten.

Het aantal financieel adviseurs is moeilijker in te schatten. Cijfers van de Stichting Financiële Dienstverlening (2009) geven aan dat de markt voor de helft uit zeer kleine bedrijven met maximaal twee fulltime-equivalenten (fte's) bestaat. 87 procent van de markt bestaat uit bedrijven met maximaal vijf fte's. Als er per intermediair gemiddeld twee werknemers als financieel adviseur voor consumenten actief zijn, betekent dit een totaal van 18.000 financieel adviseurs. Bij banken en verzekeraars werken nog eens duizenden financieel adviseurs, als loondienstagent, baliemedewerker, hypotheekadviseurs of anderszins.

Provisieverbod

Op 25 november 2010 heeft minister De Jager van Financiën in de vergadering van de vaste

Kamercommissie Financiën aangegeven te willen overgaan op een provisieverbod bij de bemiddeling en advisering van complexe financiële producten. Dit zijn levensverzekeringen, beleggingsproducten en hypotheeken. Daarnaast stelt de minister voor om het verbod ook van toepassing te verklaren op uitvaartverzekeringen en kredietbeschermers en mogelijk ook inkomensverzekeringen. Over deze producten schrijft minister De Jager aan de Tweede Kamer op 12 oktober, waarin hij het provisieverbod voorstelt: "Deze producten kenmerken zich door een hoge impact, lange looptijden en verplichtingen" (Ministerie van Financiën, 2010). Het voorgestelde provisieverbod kreeg ruime steun van de Kamerleden, van links naar rechts in het politieke spectrum.

Het provisieverbod zal ingaan per 2013 en betekent dat banken en verzekeraars geen provisie meer mogen uitbetalen aan tussenpersonen die hun producten adviseren of bemiddelen. De aanleiding voor het provisieverbod zit in het geconstateerde marktfalen bij complexe financiële producten. Van marktfalen is in de context van de intermediaire bedrijfstak sprake als consumenten verkeerde financiële producten aanschaffen, omdat de financieel adviseur die bemiddelt de klant niet optimaal informeert en adviseert. Naast het risico van deze externe effecten van provisies hebben tussenpersonen ook te maken met een informatiekloof tussen hen en de consument. De gemiddelde consument beschikt over minder kennis en informatie van het aanbod in financiële producten en aanbieders dan een tussenpersoon. De externe effecten en de aanwezige informatieasymmetrie vormen een risico op marktfalen bij tussenpersonen. En dat risico wordt groter naarmate de producten complexer en risicovoller worden voor de consument (De Jong, 2010). Het marktfalen uitte zich bijvoorbeeld bij de woekerpolisaffaire en blijkt ook uit onderzoek van de AFM (2007; 2010) naar de kwaliteit van hypotheekadviezen.

Een belangrijke oorzaak voor het bestaan van marktfalen is gelegen in de marktstructuur en meer specifiek, de beloningsstructuur en daardoor de nauwe relatie tussen intermediairs en aanbieders (De Jong, 2010). Sinds 2002 mogen intermediairs van de wetgever op andere manieren worden beloond dan uitsluitend via provisie. Na acht jaar bestaat de intermediaire bedrijfstak nog grotendeels uit ondernemingen die hun inkomsten met provisies van aanbieders verdienen. Om het marktfalen in de intermediaire bedrijfstak te beperken, is het van belang dat het aandeel van alternatieve belonings-

FRED DE JONG

Onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam en eigenaar van Adviesbureau Fred de Jong

vormen sterk toeneemt. Om het marktfalen bij de advisering over complexe producten structureel te beperken, is een wettelijk verbod op provisie bij deze producten de beste optie. Reden is dat de intermediaire bedrijfstak op dit moment niet in staat kan worden geacht om de overgang naar alternatieve beloningsvormen op grote schaal te maken, zeker niet in zelfregulering. Dat komt door de versnippering van belangenorganisaties. Er zijn meerdere belangenorganisaties met een gezamenlijke organisatiegraad van circa 25 procent (De Jong, 2010), waardoor het lastig is om tot effectieve afspraken te komen voor de hele sector. De intermediaire bedrijfstak wordt voor complexe producten door de wetgever gedwongen over te stappen op andere beloningsvormen dan provisie. Het is daarbij noodzakelijk dat de wetgever de huidige belemmeringen om te werken met andere beloningsvormen dan provisie, voor intermediairs opheft. Zoals de verplichting om een vergunning als verzekeraar te hebben wanneer intermediairs met service-abonnementen werken waarin consumenten rechtstreeks, zonder provisie te ontvangen van aanbieders, aan de tussenpersoon betalen voor dienstverlening die onzeker is, zoals schadebegeleiding (DNB, 2010).

De invoering van een provisieverbod geeft een stimulans aan de marktwerking binnen de intermediaire bedrijfstak. Intermediairs worden door dit verbod geprikkeld om voor de klant toegevoegde waarde te leveren, anders zullen consumenten niet bereid zijn om een beloning direct aan de adviseur te betalen. Het biedt ook de mogelijkheid om direct voor het advies te laten betalen en dan gespreid via bijvoorbeeld een abonnement voor de doorlopende dienstverlening. Door het wegnemen van de financiële banden wordt tevens het reputatiemechanisme belangrijker. Consumenten gaan adviezen van intermediairs beter met elkaar vergelijken, waardoor intermediairs met een te hoog tarief in verhouding tot de geleverde prestaties zich sneller uit de markt prijzen. Daarnaast zullen intermediairs zich tegenover de bank of verzekeraar eerder opstellen als onderhandelaar namens de klant die voor die dienstverlening betaalt. Het intermediair heeft geen financieel belang meer dat het verhindert om het optimale product voor zijn klant te adviseren. Als gevolg van een provisieverbod kunnen intermediairs ook het aanbod richting de consument verbreden, doordat ook *direct writers* in de advisering kunnen worden betrokken. Het intermediair is namelijk niet meer afhankelijk van een intermediairverzekeraar of bank die provisie uitkeert. Dat betekent dat ook de marktwerking bij de aanbieders positief gestimuleerd wordt, doordat zij de omzet bij intermediairs niet meer via provisies, financieringen en bonussen kunnen afdwingen. Banken en verzekeraars zullen de

Het intermediair heeft geen financieel belang meer dat het verhindert om het optimale product voor zijn klant te adviseren

concurrentie moeten aangaan via het aanbieden van kwalitatief goede producten, scherpe premies of rentes, heldere administraties en goede service.

Een bijkomend voordeel van een provisieverbod is de verwachte lagere administratieve en toezichtslasten voor de bedrijfstak. Bij een dergelijk verbod kunnen enkele ingewikkelde regels uit de Wft worden gehaald, voor zover Europese regelgeving dat toelaat, zoals de balansregel die staat voor een verplichte verhouding tussen afsluit- en doorlopende provisie, de passende provisionorm en de terugboekverplichting. Dat maakt het wettelijk kader voor de sector eenvoudiger en goedkoper. Ook de toezichthouder hoeft minder bezig te zijn met het toezien op de naleving van deze regels, wat minder risico op toezichtsfalen betekent. Of dat echt tot vermindering van de toezichtslasten leidt, valt nog wel te bezien, omdat mogelijk de AFM meer aandacht zal gaan besteden aan de naleving van andere regels uit de Wft.

Toegankelijkheid financieel advies

Toch betogen intermediairs dat de invoering van een provisieverbod bezwaarlijk is, omdat het de toegang tot financieel advies belemmert voor financieel zwakke consumenten, met relatief weinig inkomen en een lage opleiding (Commissie Wfd/Wft, 2010). Onderzoek van Antonides *et al.* (2008) toont aan dat 54 procent van de Nederlanders ten minste onzeker is op het gebied van het hebben van financieel inzicht. Daarnaast vertoont 54 procent een zeer zwak tot zwak financieel gedrag. Verder is 41 procent van de Nederlandse consumenten niet voorbereid op onverwachte forse financiële tegenvallers. De belangrijkste reden die wordt gegeven voor de beperking van de toegankelijkheid, is dat als gevolg van het provisieverbod de nu bestaande kruissubsidiëring van het provisiemodel niet meer opgaat. Kruissubsidie is het gevolg van de koppeling tussen provisie en premie of hypotheeksom, waarbij provisie een vast percentage is van de premie of hypotheeksom. Door kruissubsidie betaalt een arme consument minder, aan levensverzekeringspremie en dus ook aan provisie, voor dezelfde dienstverlening dan een rijke consument. Echter, in geen van de onderzoeken ten aanzien van de markt voor financieel advies wordt het bestaan van kruissubsidie van doorslaggevend belang geacht (De Jong, 2010) voor het goed functioneren van de markt. Er is vanuit overheidsperspectief dan ook geen ratio om via de beloningsstructuur kruissubsidie in stand te houden. Daarnaast is het bij *fee*-beloning, aan de hand van een uurtarief of abonnementen, nog steeds mogelijk om kruissubsidie te hanteren, alleen dan niet automatisch als gevolg van het beloningssysteem, maar van de individuele keuze van een ondernemer. Een ondernemer zou lagere uurtarieven kunnen rekenen voor bepaalde groepen consumenten of de hoogte van het abonnement kunnen laten afhangen van de te betalen totaalpremie. Verder kunnen ondernemers ervoor kiezen om gratis intake- of oriëntatiegesprekken aan te bieden. De voordelen van het verminderen van het risico van marktfalen door het verbieden van provisie zijn in de markt voor complexe producten dan ook groter dan de nadelen van het verdwijnen van kruissubsidie. Het is ook de vraag of de financieel zwakkere consument minder toegang krijgt tot financieel advies dan anderen. Om deze vraag te beantwoorden worden eerst de producten die gezinnen aanschaffen gegeven in tabel 1. Er wordt verondersteld dat vooral gezinnen onder het sociaal minimum financieel zwak zijn. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert circa 1500 euro als beleidsmatige inkomensgrens voor het sociale minimum. Volgens deze inkomensgrens sloot in 2008 10,1 procent van de gezinnen onder het sociaal minimum een levensverzekering af en 18,5 procent een pensioenverzekering. 69,2 procent had een natura-uitvaartverzekering, en hoewel de wetgever dit product onder hetzelfde regime heeft geplaatst als beleggingsverzekeringen en hypotheek, is dit product in essentie niet als een complex product te beschouwen. De aanschaf van een verkeerde of onnodige uitvaartverzekering leidt niet direct tot een grote financiële schade bij de consument. Ten slotte heeft 26,8 procent van de huishoudens onder het sociaal minimum een hypotheek afgesloten (CVS, 2010).

Tabel 1

Penetratiegraad complexe verzekeringen naar inkomenscategorie (in procenten).

Netto gezins- inkomen per maand (in euro's)	Kleiner dan 1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	2500-3000	Groter dan 3000	Onbekend	Totaal
Levensverzekering gekoppeld aan hypotheek	3,7	6,4	27,6	34,8	50,6	58,5	57,3	35,1
Levensverzekering gekoppeld aan pensioen	7,7	10,8	21,2	23,9	32,3	33,8	37,0	23,9
Natura-uitvaart	33,4	35,8	36,5	35,0	38,5	37,7	33,5	36,5

Bron: CVS, 2010

Er kan derhalve gesteld worden dat circa een kwart van de gezinnen die onder het sociaal minimum leven, een complex, risicovol, financieel product heeft afgesloten. Driekwart van de groep onder het sociaal minimum heeft dus geen complexe producten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2010) heeft berekend dat in 2009 482.000 huishoudens onder de beleidsmatige inkomensgrens leefden. Dat betekent dat de toegankelijkheid tot advies over complexe producten circa 120.000 huishoudens betreft.

Maar niet alle huishoudens maken gebruik van een onafhankelijk financieel adviseur. Circa 55 procent van de hypotheek wordt in Nederland via een onafhankelijk adviseur afgesloten (IG&H, 2008). Als de sociale minima een gelijke aankoopmethode hanteren als andere consumenten, dan maken 66.000 van de 120.000 huishoudens onder het sociale minimum gebruik van een financieel adviseur bij het afsluiten van een hypotheek. Bij levensverzekeringen wordt circa zestig procent via een tussenpersoon afgesloten (GfK, 2008). In totaal gaat het dan om 52.000 van de 87.000 huishoudens onder het sociale minimum die een levensverzekering hebben afgesloten. Zonder dubbelstellingen zou het provisieverbod dus maximaal een groep van 118.000 huishoudens aan kunnen gaan.

Betaalbaarheid financieel advies

Naast de toegankelijkheid, is de betaalbaarheid van financieel advies een aandachtspunt bij de invoering van het provisieverbod. Zo verdwijnt de natuurlijke relatie tussen premie of hypotheeksom en provisie. Het intermediair gaat zelf zijn prijzen en beloning bepalen en hoeft daarbij geen rekening te houden met de hoogte van de premie of hypotheeksom. De beloning wordt meer een afgeleide van de werkzaamheden en dienstverlening van de tussenpersoon in plaats van een percentage van de premie of hypotheeksom. Het is evident dat als intermediairs besluiten dat werkzaamheden en beloning meer synchroon gaan lopen, het wegvallen van de kruissubsidie betekent dat consumenten die nu gesubsidieerd worden, straks meer gaan betalen.

Als bepaalde groepen consumenten niet in staat of bereid zijn een hoger bedrag voor financieel advies te betalen, zal de dienstverlening van adviseurs meer gestandaardiseerd worden, zodat ze een basisadvies kunnen geven tegen lagere kosten. Aandachtspunt hierbij zijn de wettelijke eisen op het gebied van ken-uwklant volgens de Wft. Er is mogelijk een frictie tussen de eisen die de wet stelt, de normen die de toezichthouder hanteert en de bereidheid van consumenten om voor die dienstverlening te betalen. Het is verder niet zo dat als financieel advies voor de sociale minima onbereikbaar gaat worden, deze groep dan geen advies meer zou krijgen. Advies is geen alleenrecht van onafhankelijke intermediairs. Deze groep consumenten kan ook direct advies inwinnen bij banken en verzekeraars.

Conclusie

De toegankelijkheid tot financieel advies is een terecht aandachtspunt bij de invoering van een provisieverbod. De nuance dient echter te worden gemaakt dat het gaat om een relatief kleine groep consumenten die mogelijk moeilijker

toegang krijgt tot onafhankelijk financieel advies. Voor deze groep zijn echter afdoende alternatieven beschikbaar. Enerzijds omdat er voldoende andere advieskanalen over blijven, anderzijds omdat de markt zich zal instellen op deze nieuwe situatie en voor deze groepen consumenten vereenvoudigde dienstverlening zal aanbieden, omdat men anders deze klanten kwijtraakt. Voor de overheid is er dan ook geen taak weggelegd om de toegang tot financieel advies extra te stimuleren na de invoering van een provisieverbod.

LITERATUUR

- AFM (2007) *Kwaliteit advies en transparantie bij hypotheek*. Amsterdam: AFM.
- AFM (2010) *Stand van de hypotheekadviespraktijk in Nederland, rapportage vervolgonderzoek hypotheek*. Amsterdam: AFM.
- Antonides, G., I.M. de Groot en W.F. van Raaij (2008) *Resultaten financieel inzicht van Nederlanders*. Den Haag: CentiQ.
- Commissie Wfd/Wft (2010) *Vertrouwen op orde*. Zwolle: Commissie Wfd/Wft.
- CVS (2010) *Verzekerd van Cijfers 2010. Dutch insurance industry in figures*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars.
- DNB (2010) *Serviceabonnement tussenpersoon kan verzekering zijn*. Nieuwsbericht, 2 november.
- GfK (2008) *Presentatie prestatie onderzoek verzekeraars 2008*. Baarn, 3 december.
- IG&H (2008) *Succesfactoren voor intermediaire distributie*. Lezing Business School Nederland, Buren, 1 oktober.
- Jong, F. de (2010) *Marktfalen bij tussenpersonen*. Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Ministerie van Financiën (2010) *Evaluatie provisieregeling en vervolg. Brief van de Minister aan de vaste Kamercommissie Financiën, FM/2010/17247 M.*
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010) *Armoedesignalement 2010. SCP-publicatie 2010(33)*.
- Stichting Financiële Dienstverlening (2009) *Resultaten self assessment 2008*. Amsterdam: Stichting Financiële Dienstverlening. DS 1916