

Het provisieverbod en het kostprijsmodel: beter voor de klant?

31

1. Inleiding

Dat er een provisieverbod in de financiële sector zou komen, was al lange tijd duidelijk. Hoe het er naar verwachting uit gaat zien, is in het op 14 april 2012 gepubliceerde Ontwerpbesluit Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 verduidelijkt. We zullen in dit artikel bespreken of dit ontwerpbesluit voor verrassingen zorgt. Daarnaast zullen we ook aandacht besteden aan het voorgestelde 'kostprijsmodel'. Voor aanbieders van financiële producten wordt een verplichting ingevoerd om een kostprijsmodel op te stellen voor de berekening van advies- en distributiekosten, de advies- en distributiekosten transparant te maken en deze rechtstreeks in rekening te brengen bij de klant (hieronder verstaan wij zowel de consument als de cliënt, in geval van een verzekering). Het provisieverbod en het kostprijsmodel zijn gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de financiële dienstverlening, het verbeteren van de transparantie richting de klant en het herstel van vertrouwen van de klant. Als wij de reacties op de recent afgeronde consultatie inzake het ontwerpbesluit zien, zijn vele partijen echter sceptisch of deze doelen worden bereikt.

2. Het provisieverbod

Wat houdt het provisieverbod in en wat is de reikwijdte van het provisieverbod?

Vanaf 1 januari 2013 mag een tussenpersoon geen provisie meer ontvangen en een aanbieder mag geen provisie meer verschaffen voor het bemiddelen of adviseren inzake betalingsbeschermers, complexe producten, hypothecaire kredieten, inkomensverzekeringen, overlijdensrisicoverzekeringen en uitvaartverzekeringen (art. 86b en 86c Besluit Gedragstoezicht Wft (Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft), zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Met dit provisieverbod komen de huidige provisieregels zoals opgenomen in afd. 11.1 Besluit Gedragstoezicht Wft te vervallen. Het provisieverbod is alleen van toepassing op overeenkomsten met betrekking tot de genoemde producten voor zover gesloten op of na 1 januari 2013 (er is voorzien in een overgangsregeling voor overeenkomsten van eerdere datum).

Consumptieve kredieten en schadeverzekeringen (met uitzondering van betalingsbeschermers en inkomensverzekeringen) zijn, conform de eerdere mededelingen van de Minister van Financiën, buiten het provisieverbod gehouden. Voor consumptief krediet geldt dat een bemiddelaar periodiek gedurende de looptijd van de desbetreffende overeen-

komst aanspraak heeft op provisie, welke provisie (juist van de aanbieder wordt ontvangen (art. 154-158 Besluit Gedragstoezicht Wft). Voor schadeverzekeringen blijft ook na 1 januari 2013 de per 1 januari 2012 ingevoerde regel gelden dat geen andere provisie mogelijk is dan noodzakelijke provisie, afsluitprovisie en doorlopende provisie, mits de provisie *op verzoek* van de klant transparant wordt gemaakt door de tussenpersoon. Voorts zijn toegestaan rechtstreekse beloningen door de klant en relatiegeschenken tot een bedrag van maximaal € 100 per jaar (art. 149a huidige Besluit Gedragstoezicht Wft en art. 86d Besluit Gedragstoezicht Wft zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Bonusregelingen en omzetprovisies zijn niet toegestaan. Overigens blijven ook de per 1 januari 2012 ingevoerde commissieregels voor (onder)gevolmachtigde agenten gelden (art. 86b huidige Besluit Gedragstoezicht Wft en art. 86e Besluit Gedragstoezicht Wft zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Dit betekent dat alleen commissie in rekening mag worden gebracht die noodzakelijk is of de dienst mogelijk maakt. Van deze regel zijn relatiegeschenken uitgezonderd die op jaarbasis gezamenlijk niet meer dan € 100 bedragen. Ook mag commissie in rekening worden gebracht die geen afbreuk doet aan de verplichting van de aanbieder of (onder)gevolmachtigde agent om zich in te zetten voor de belangen van de klant. Bonus- en omzetgerelateerde commissies (waaronder ook winstgerelateerde commissies kunnen vallen) en vergoedingen die niet in redelijke verhouding tot de werkzaamheden staan, zijn ook hier niet toegestaan.

De Minister van Financiën had al eerder aangegeven welke producten onder het provisieverbod zouden vallen (brief van 13 april 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer met kenmerk FM/2011/7110 M). In het ontwerpbesluit wordt hiervan niet afgeweken, behoudens op het punt van de zakelijke inkomensverzekeringen. De minister heeft in december 2011 aangegeven dat er voor inkomensverzekeringen een onderscheid moet worden gemaakt tussen zakelijke en particuliere inkomensverzekeringen en dat hij niet onmiddellijk een noodzaak zag om het provisieverbod op zakelijke (inclusief collectieve) verzekeringen toe te passen (brief van 13 december 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer met kenmerk FM/2011/9960 M). Dit onderscheid is in het ontwerpbesluit echter niet opgenomen. De inkomensverzekering is in art. 1 Besluit Gedragstoezicht Wft van het ontwerpbesluit gedefinieerd als een schadeverzekering ter dekking van het risico van financiële schade ten gevolge van arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, waarbij voor de provisieregels alleen verplichte verzekeringen op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen in art. 86b Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit, worden uitgesloten. In verschillende consultatiereacties is de minister verzocht alsnog onderscheid te maken tussen zakelijke en particuliere inkomensverzekeringen en zakelijke inkomensverze-

¹ Mr. M.L. Louisse en mr. J.M. van Poelgeest zijn beiden advocaat bij Loyens & Loeff N.V te Amsterdam.

keringen buiten de reikwijdte van het provisieverbod te houden.

Het provisieverbod is ruim geformuleerd, waardoor alle betalingen met betrekking tot de genoemde financiële producten door een aanbieder aan een bemiddelaar onder het verbod vallen. Veel aanbieders besteden bepaalde werkzaamheden uit, waarbij deze werkzaamheden vaak ook als bemiddelingsactiviteiten kwalificeren, omdat onder dit begrip ook het assisteren bij het beheer en de uitvoering van overeenkomsten valt. Deze bemiddelaars ondersteunen de werkzaamheden van de aanbieder en hebben zelf niet altijd klantcontact. Het provisieverbod lijkt door de ruime formulering ook te zien op betalingen door een aanbieder aan een dergelijke bemiddelaar. Wij kunnen ons voorstellen dat dit niet de bedoeling is, onder meer, omdat wij niet direct een belang van de klant zien bij een verbod op dergelijke betalingen.

Uitzonderingen op het provisieverbod

Het provisieverbod houdt, zoals gezegd, in dat provisies die worden ontvangen door de tussenpersoon van de aanbieder na invoering van het provisieverbod niet meer zijn toegestaan. Dit houdt in dat de financiële band tussen de aanbieders en tussenpersonen (adviseurs en bemiddelaars) wordt verbroken. Het provisieverbod is echter niet absoluut. Het is niet van toepassing op:

- provisies die rechtstreeks van de klant worden verkregen (tenzij deze kennelijk onredelijk zijn);
- provisies die noodzakelijk zijn voor het verlenen van de betreffende financiële dienst of deze mogelijk maken;
- provisies die door een bemiddelaar of adviseur worden verschaft aan een andere bemiddelaar of adviseur; en
- relatiegeschenken voor een bedrag van minder dan € 100 euro per jaar (art. 86c Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit).

Volgens de hierboven eerstgenoemde uitzondering mag een tussenpersoon nog wel rechtstreeks worden beloond door de klant. Tussenpersonen zijn in beginsel vrij om met hun klant een beloning overeen te komen, zolang deze niet kennelijk onredelijk is (art. 86c lid 2 onder a Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Blijkens de toelichting op het ontwerpbesluit zijn beloningen voor transacties die worden uitgevoerd met als enig kenmerk doel additionele commissie of provisie te genereren, terwijl daar geen daadwerkelijke werkzaamheden mee gemoeid zijn in ieder geval onredelijk. De tweede uitzondering houdt in dat het wel is toegestaan als aanbieder 'noodzakelijke provisie', of provisie die de dienst mogelijk maakt, te verstrekken aan een tussenpersoon. Noodzakelijke provisie moet volgens de toelichting beperkt worden geïnterpreteerd. Het kan gaan om wettelijke heffingen of juridische kosten, productvoorlichting door de aanbieder aan de tussenpersoon of offertesystemen. De laatste twee voorbeelden worden genoemd in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit (p. 73).

Gevolgen van het provisieverbod voor de consument

In diverse reacties op de consultatie wordt de zorg geuit dat het provisieverbod ertoe zal leiden dat consumenten, en vooral de minder draagkrachtige consumenten, minder snel geneigd zullen zijn advies in te winnen, omdat zij de rekening direct gepresenteerd krijgen door de tussenpersoon (als gevolg van het provisieverbod) en in beginsel direct moeten betalen voor dit advies. Het te betalen bedrag kan dus niet meer worden verdisconteerd in de tarieven van de aanbieder (zoals in het verleden gebruikelijk was). De tussenpersoon kan daarnaast in beginsel geen gespreide betalingsmogelijkheden bieden aan consumenten. Indien een consument langer dan drie maanden de tijd heeft om de kosten van het advies te betalen of, in het geval er wel binnen drie maanden moet worden betaald, maar daarbij meer dan onbetekenende kosten in rekening worden gebracht, wordt de gespreide betaling namelijk aangemerkt als een consumptief krediet (art. 1 Besluit Gedragstoezicht Wft en art. 1:20 Wft). Door gespreide betaling zou een tussenpersoon immers toestaan dat voor het advies pas achteraf wordt betaald door de consument en dus eigenlijk een bedrag wordt geleend door de consument van de tussenpersoon. Voor het aanbieden van krediet aan consumenten (dus niet aan cliënten die geen consumenten zijn) is in principe een vergunning nodig waar niet iedere tussenpersoon over beschikt. In de consultatiereacties wordt in dit verband wel opgemerkt dat er hierdoor een ongelijk speelveld wordt gecreëerd tussen banken en tussenpersonen, omdat banken op basis van hun vergunning wel gespreide betaling (krediet) kunnen aanbieden. Er wordt daarom in de reacties op de consultatie voorgesteld een uitzondering op te nemen op de toepasselijkheid van de regels inzake kredietverstrekking voor deze uitgestelde betaling voor de diensten van de tussenpersoon. De Minister van Financiën heeft in een algemeen overleg van de Vaste Commissie voor Financiën van 29 maart 2012 (*Kamerstukken II 2011/12, 32 545, nr. 8*) met betrekking tot gespreide betaling opgemerkt dat in de markt al naar een oplossing wordt gezocht waarbij de tussenpersoon krediet kan aanbieden, zonder zelf een vergunning nodig te hebben, door gebruik te maken van een derdeaanbieder of een coöperatie. Niet de tussenpersoon zelf maar een derde zou in dat geval het krediet aanbieden. Als (minder draagkrachtige) klanten door het provisieverbod minder vaak gebruik zullen maken van een tussenpersoon, kan dit overigens uiteindelijk tot gevolg hebben dat klanten producten aanschaffen zonder gedegen advies, en daarmee mogelijk producten aanschaffen die niet in hun belang zijn of niet goed passen bij de (situatie van) de klant. De invoering van het provisieverbod (in combinatie met de andere wijzigingen in het wettelijk kader voor tussenpersonen) kan ook als resultaat hebben dat tussenpersonen verdwijnen, waardoor klanten minder keuze hebben. Kwalitatief hoogwaardige tussenpersonen kunnen wegens hogere tarieven voor bepaalde klanten ook minder toegankelijk worden.

Provisieverbod beter voor de klant?

Het verbod op het ontvangen van provisie van de aanbieder door de tussenpersoon is erop gericht dat de klant op onafhankelijke wijze wordt geadviseerd, waarbij de tussenpersoon in het belang van de klant handelt. Er wordt transparant gemaakt wat de kosten zijn van de diensten die door de tussenpersoon worden verricht, omdat deze kosten rechtstreeks door de klant aan de tussenpersoon moeten worden betaald.

Dat de tussenpersoon niet meer door de aanbieder wordt beloond, maar rechtstreeks door de klant, kan resulteren in meer klantgerichte dienstverlening. Ook het feit dat tussenpersonen niet langer kunnen worden beloond op basis van volumeverkopen maar voor hun diensten, kan wellicht de kwaliteit van de dienstverlening bevorderen. Daarnaast zal de klant zich na invoering van het provisieverbod meer bewust zijn van de kosten van de diensten van de tussenpersoon, omdat de klant hier immers afspraken over maakt en de kosten in beginsel ook direct moet betalen, omdat – zoals hiervoor uiteengezet – betaling in meerdere termijnen (voor consumenten) in principe maar beperkt mogelijk zal zijn.

Gelet op het bovenstaande, kan het provisieverbod voor klanten dus het positieve gevolg hebben dat de diensten klantgerichter worden. Aan de andere kant kan het provisieverbod ook voor bepaalde klanten betekenen dat ze geen gebruik meer (kunnen) maken van (bepaalde) tussenpersonen en hun diensten en/of minder keuzemogelijkheden hebben.

3. Het kostprijsmodel***Het kostprijsmodel en de transparantie van advies- en distributiekosten***

Aanbieders van betalingsbeschermers, complexe producten, hypothecaire kredieten, inkomensverzekeringen, overlijdensrisicoverzekeringen of uitvaartverzekeringen dienen voor 1 januari 2013 een kostprijsmodel te ontwikkelen (art. 86g Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Dit kostprijsmodel moet ervoor zorgen dat de kosten voor advies en distributie, die de aanbieder in een dienstverleningsdocument moet opnemen, vergelijkbaar, juist en controleerbaar zijn (art. 86f Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Daarnaast mogen aanbieders van genoemde producten de kosten voor advies en distributie alleen rechtstreeks in rekening brengen bij de klant (art. 86h Besluit Gedragstoezicht Wft, zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit). Hieronder zullen wij kort stilstaan bij deze verplichtingen waarmee de aanbieders van bovengenoemde producten vanaf 1 januari 2013 op basis van het ontwerpbesluit worden geconfronteerd.

Ontwikkelen van kostprijsmodel

De advies- en distributiekosten moeten door de aanbieder op grond van het kostprijsmodel worden berekend voor de verschillende financiële producten. Hoe deze berekening precies moet plaatsvinden, blijkt niet uit het ontwerpbesluit. De Minister van Financiën zegt hierover in zijn brief

van 13 december 2011 dat dit bewust is overgelaten aan de aanbieders (brief van 13 december 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer met kenmerk FM/2011/9960 M). Het kostprijsmodel hoeft overigens zelf niet aan de klant verstrekt te worden, dus die zal geen inzicht krijgen in de berekening. Wat advies- en distributiekosten zijn, wordt niet volledig duidelijk na lezing van het ontwerpbesluit. Dit blijkt ook uit meerdere reacties op de consultatie. Er is geen definitie opgenomen van advieskosten en de definitie van distributiekosten laat ruimte voor interpretatieverschillen. Distributiekosten zijn gedefinieerd als:

“de kosten voor het maken van reclame-uitingen gericht op advies, het completeren van het dossier ten behoeve van de aanvraag van de offerte, het ondersteunen van de klant en, indien het een verzekering betreft, de klant bij de aanvraag en bij het aangaan van een overeenkomst inzake een financieel product”.

Uit de toelichting op het ontwerpbesluit kan worden opgemaakt dat advies- en distributiekosten alleen betrekking hebben op de eerste fase van een klantcontact tot het sluiten van de overeenkomst. Hieronder wordt verstaan: personeelskosten (eigen personeel en externe inhuur), managementkosten, reclamekosten, automatiseringskosten en kantoorkosten (voor zover gericht op het tot stand brengen van de overeenkomst) en een winstmarge. De advies- en distributiekosten staan los van de productprijs, zoals premies of rente. Doordat de definitie van advies- en distributiekosten niet heel scherp is, kunnen er bij de berekening van de kosten door de diverse aanbieders op grond van het kostprijsmodel verschillen optreden. Dit maakt het doel van het kostprijsmodel; het vergelijkbaar, juist en controleerbaar maken van de advies- en distributiekosten lastig te bereiken. Wellicht kan de accountant hier nog een rol spelen, aangezien de aanbieder zijn kostprijsmodel door een accountant op juistheid moet laten controleren. Deze accountant dient jaarlijks te controleren of de begrote kosten voor advies en distributie juist en volledig zijn toegerekend aan de financiële producten.

Transparant maken van advies- en distributiekosten en rechtstreeks in rekening brengen van deze kosten bij de klant

Het kostprijsmodel moet ervoor zorgen dat de advies- en distributiekosten, die moeten worden opgenomen in het dienstverleningsdocument, vergelijkbaar, juist en controleerbaar zijn. Het dienstverleningsdocument is een document waarin de klant, voordat diensten worden verricht, informatie krijgt, onder meer met betrekking tot de te verlenen diensten en de (wijze van) beloning die daartegenover staat. Het dienstverleningsdocument dient nu al aan klanten te worden verstrekt door adviseurs (die niet tevens aanbieder zijn) en bemiddelaars inzake complexe producten of hypothecaire kredieten (art. 149b Besluit Gedragstoezicht Wft, dat komt te vervallen per 1 januari 2013). Op basis van het ontwerpbesluit gaat deze verplichting gelden voor alle financiële dienstverleners (dus naast adviseurs en

bemiddelaars, ook aanbieders en gevolmachtigd agenten) in betalingsbeschermers, complexe producten, hypothecaire kredieten, inkomensverzekeringen, overlijdensrisicoverzekeringen of uitvaartverzekeringen. Het dienstverleningsdocument moet alleen worden verstrekt door de financiële dienstverlener die rechtstreeks door de klant is benaderd.

Het opnemen van de gemiddelde advies- en distributiekosten in het dienstverleningsdocument moet leiden tot meer transparantie. In dat kader mogen de advies- en distributiekosten ook niet meer in de prijs van het financiële product worden verwerkt. In de toelichting op het ontwerpbesluit is opgenomen dat aanbieders de advies- en distributiekosten apart op de factuur moeten opnemen. Op deze manier zou voor de klant duidelijk moeten worden hoeveel de advies- en distributiekosten bedragen en wat de kostprijs (bijv. premie of rente) van het financiële product is. Er mogen voor het tot stand brengen van een overeenkomst in een van de genoemde financiële producten dan ook geen andere kosten dan deze advies- en distributiekosten bij de klant in rekening worden gebracht.

De aanbieder heeft niet alleen de verplichting de advies- en distributiekosten te vermelden in het dienstverleningsdocument en de offerte, maar is ook verplicht deze kosten, ook in het kader van de transparantie, *rechtstreeks* in rekening te brengen aan de klant. De advies- en distributiekosten die door aanbieders bij de klant in rekening worden gebracht, zullen veelal in een keer door de klant verschuldigd zijn, omdat de kosten eenmalig zijn (bij de totstandkoming van het product). Gespreide betaling van de kosten is mogelijk, maar in het geval er sprake is van het aanbieden van consumptief krediet, moet de aanbieder hiertoe wel bevoegd zijn.

Via de verplichting om de advies- en distributiekosten te vermelden in het dienstverleningsdocument (op basis van het kostprijsmodel) en de offerte, en het rechtstreeks in rekening brengen van deze kosten, wordt, via verbetering van de transparantie, een level playing field behouden tussen directe aanbieders en tussenpersonen. Doordat directe aanbieders transparant moeten maken welke kosten zij maken voor advies en distributie en daarnaast ook voor tussenpersonen de verplichting geldt om klanten te informeren over de kosten van hun dienstverlening, kan door de klant worden vergeleken tussen de route waarbij rechtstreeks bij de aanbieder een product wordt afgenomen en de route waarbij dit via een tussenpersoon gebeurt. Het is de bedoeling dat op basis van de verstrekte informatie, de klant uiteindelijk een geïnformeerde beslissing kan nemen over het distributiekanaal dat wordt gebruikt.

Wij spreken hierboven over *directe* aanbieders, omdat uit het rapport van SIS finance van 11 oktober 2011, dat in opdracht van het Ministerie van Financiën is opgesteld, volgt dat het de bedoeling is dat *directe* aanbieders hun kosten transparant maken om de prijs van de dienstverlening via de verschillende kanaalkeuzes inzichtelijk te maken. In de memorie van toelichting bij art. 4:25b Wft in de Wijzigingswet financiële markten 2013 is opgemerkt:

“in het kader van een gelijk speelveld tussen aanbieders en andere financiële dienstverleners zullen aanbieders in ieder geval transparant moeten zijn over de kosten van activiteiten die zij uitvoeren en die grosso modo tevens door adviseurs en bemiddelaars worden uitgevoerd.”

Gelet hierop, lezen wij de verplichting om advies- en distributiekosten transparant te maken zo (ook al is het niet precies zo geformuleerd) dat deze alleen geldt voor aanbieders die rechtstreeks, zonder tussenpersonen, bovengenoemde financiële producten aanbieden.

Kostprijsmodel en transparantie beter voor de klant?

Een klant kan in het dienstverleningsdocument de gemiddelde kosten voor advies en distributie terugvinden. Het is maar de vraag wat de toegevoegde waarde hiervan is voor de klant, omdat daaruit niet volgt wat de daadwerkelijke kosten voor deze klant zullen zijn. De advies- en distributiekosten die uiteindelijk bij de klant in rekening worden gebracht, kunnen immers afwijken van het bedrag dat in het dienstverleningsdocument is opgenomen.

Het vergelijken tussen de verschillende distributiekanaalen zal voor de klant naar ons idee dan ook nog steeds niet eenvoudig zijn. Ook omdat niet geheel inzichtelijk is wat wordt bedoeld met advies- en distributiekosten en hoe het kostprijsmodel moet worden ingericht. Er kunnen bij de berekening van de kosten door de diverse aanbieders daardoor verschillen optreden, die de transparantie niet ten goede zullen komen.