

mr. dr. C.J. de Jong

Consultancy & Support

Nassaulaan 30
5111 XE Baarle-Nassau

T (013) 507 80 38
M (06) 13 50 74 07

E cj.dejong@gmail.com

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW DEN HAAG

Baarle-Nassau, 18 september 2022

Betreft: Consultatiereactie inzake het Besluit vergelijkingskaart financiële dienstverleners

Geachte mevrouw, heer,

Het op 18 augustus jl. ter consultatie aangeboden voorstel tot wijziging van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft in verband met de introductie van de vergelijkingskaart (Besluit vergelijkingskaart financiële dienstverleners) geeft mij aanleiding tot een reactie, welke deels inhoudelijk en deels tekstueel van aard is. Daarbij beperk ik mij tot opmerkingen, die betrekking hebben op het financieel product verzekering.

1. Een opmerking vooraf

De uitkomst van het door CentERdata uitgevoerd onderzoek overtuigt mij niet. Ik word daarin bevestigd door de twijfel, die de onderzoekers zelf uitspreken in onderstaande passage, die te vinden is op pagina 56 van hun rapport:

“Of de vergelijkingskaart daadwerkelijk meer gebruikt gaat worden dan het dienstverleningsdocument lijkt afhankelijk van de omstandigheden waaronder het aan consumenten aangeboden wordt. In het experiment waren de links naar de vergelijkingskaarten en dienstverleningsdocumenten overzichtelijk in het lijstje met financiële dienstverleners weergegeven. Ondanks deze directe beschikbaarheid van de kaarten bekeek toch ongeveer 40% van de respondenten geen enkele kaart, en waren het ook vaker lager financieel geletterden die de kaarten links lieten liggen. In de werkelijkheid zal de vindbaarheid lager zijn dan in het experiment en zullen consumenten zelf enige moeite moeten doen om de informatie op te zoeken. Wanneer dit veel moeite kost of consumenten het idee krijgen dat dit veel moeite kost, haken zij mogelijk af. De bevinding dat gebruiksintenties na uitleg over de vindbaarheid van de documenten niet hoger waren voor de vergelijkingskaart dan voor het dienstverleningsdocument lijkt consistent met dit idee. In dat geval worden de positieve effecten van de vergelijkingskaart zoals gevonden in het huidige onderzoek mogelijk niet bereikt. Wanneer de vergelijkingskaarten ingevoerd worden is het dus essentieel dat consumenten op de hoogte zijn van het bestaan van de kaarten en drempels voor consumenten, en lager financieel geletterden in het bijzonder, om de kaarten te gebruiken zoveel mogelijk worden weggenomen.”

Het is maar de vraag of het – dankzij de voor de deelnemers aan het experiment gecreëerde ‘overzichtelijke weergave’ – behaalde resultaat van het experiment in de praktijk haalbaar is. Daarvoor geldt als vereiste dat kán en zál worden voldaan aan de door de onderzoekers in de laatste volzin gestelde voorwaarden. Maar dan nog betwijfel ik of bij consumenten de gewenste gedragsverandering teweeggebracht zal worden.

2. Nóg een opmerking vooraf

Voor de in art. 86f lid 1 BGfo vastgelegde verplichting om een vergelijkingskaart te verstrekken wordt geen onderscheid gemaakt in de verhouding tussen de consument en de adviseur respectievelijk de bemiddelaar¹ van wiens diensten hij gebruik wenst te maken. Het maakt een groot verschil of de consument een ‘vaste klant’ is of dat de adviseur respectievelijk de bemiddelaar voor het eerst door de consument wordt benaderd. In dit laatste geval is de voor de adviseur respectievelijk de bemiddelaar meest negatieve uitkomst van de vergelijking, dat de consument zijn dienstverleningsvraag richt aan een van de andere vergeleken partijen.

Is er sprake van een ‘vaste klant’, dan kan voor een bemiddelaar de uitkomst van de vergelijking zijn, dat deze niet alleen zijn dienstverleningsvraag richt aan een van de andere vergeleken partijen maar bovendien zijn tot de portefeuille van die bemiddelaar behorende verzekeringen door middel van een verzoek tot intermediairwijziging als bedoeld in art. 4:103 lid 2 Wft onderbrengt bij die partij. Waar het beoogde effect van de invoering van de vergelijkingskaart blijkens de tweede volzin van de algemene toelichting is, dat “de cliënt door de financiëledienstverlener [wordt] geïnformeerd over de *beoogde dienstverlening* en daarmee samenhangende aspecten” is deze collateral damage een ongewenst, niet acceptabel, neveneffect van het gebruik van de vergelijkingskaart.

3. Vergelijkingskaart

De naam van het voorgesteld besluit luidt: Besluit vergelijkingskaart financiële dienstverleners. Het element ‘vergelijking’ in het woord ‘vergelijkingskaart’ wekt de suggestie dat de gebruiker daarvan op die ‘kaart’ verschillende financiëledienstverleners kan vergelijken. Dat is echter niet het geval: hij zal de vergelijkingskaarten van meerdere financiëledienstverleners moeten zoeken om aan de hand daarvan die financiëledienstverleners te kunnen vergelijken.

Het element ‘kaart’ in het woord ‘vergelijkingskaart’ duidt op een speelkaart, een landkaart of een stuk, doorgaans stevig, papier. Geen van deze betekenissen is echter van toepassing, want de ‘vergelijkingskaart’ is in werkelijkheid een (link naar) een online beschikbaar document, dat deels door de AFM en deels door de betreffende financiëledienstverlener is opgesteld.

Kortom, gebruik van het woord ‘vergelijkingskaart’ moet worden voorkomen, want het is eerder misleidend dan correct.

4. Financiële dienstverleners

¹ Het Wft-begrip ‘bemiddelaar’ omvat tevens de nevenverzekeringstussenpersoon. Aangezien het voorgestelde Besluit enkel ziet op onder het provisieverbod vallende verzekeringen, waarin nevenverzekeringstussenpersonen niet bemiddelen, roept dit geen bezwaren op.

In de naam van het voorgesteld besluit komen de woorden ‘financiële dienstverleners’ voor. De schrijfwijze ‘financiële dienstverlener(s)’, die ook wordt gehanteerd in het door CentERdata uitgevoerde onderzoek en de daarin onder C2 en C3 opgenomen voorbeelden, is niet in overeenstemming met het in art. 1:1 Wft gedefinieerde, uit één woord bestaande, begrip ‘financiële dienstverlener’. Strikt genomen is het Besluit derhalve niet van toepassing op een financiële dienstverlener in de zin van de Wft.

Het Wft-begrip ‘financiële dienstverlener’ omvat naast de adviseur en de bemiddelaar ook de aanbieder – in casu de verzekeraar –, de gevolmachtigd agent, de ondergevolmachtigd agent² en de herverzekeringbemiddelaar. Voor deze laatste mist het gebruik van de ‘vergelijkingskaart’ relevantie, omdat herverzekering blijkens de Wft-definitie geen financieel product is. Dat geldt ook voor verzekeraars, gevolmachtigd agenten en ondergevolmachtigd agenten, die verzekeringen sluit door tussenkomst van een bemiddelaar en derhalve geen te vergelijken financiële dienst verrichten. Of verzekeraars, gevolmachtigd agenten en ondergevolmachtigd agenten die actief zijn als direct writer en de mogelijkheid bieden om – zonder daarbij te adviseren en zonder daarvoor kosten in rekening te brengen – op hun website een verzekering te sluiten gebruik moeten maken van een ‘vergelijkingskaart’ lijkt mij erg onwaarschijnlijk, omdat zij niet adviseren.

Kortom, het gebruik van het (verkeerd geschreven) Wft-begrip financiële dienstverlener moet worden voorkomen, want dit is een vlag die de verkeerde lading dekt.

5. Vorm, inhoud en wijze van verstrekking van de ‘vergelijkingskaart’

De in art. 86f lid 7 BGfo opgenomen verplichting voor de AFM om regels te stellen voor de vormgeving en wijze van verstrekking van de ‘vergelijkingskaart’ alsmede de bevoegdheid van de AFM om nadere regels te stellen met betrekking tot de gevraagde dienstverlening, bedoeld in het eerste lid, en de informatie, bedoeld in het tweede en derde lid, gelden pas na het van kracht worden van het Besluit. Immers, pas daarna worden de vormgeving, inhoud en wijze van verstrekking van de ‘vergelijkingskaart’ vastgesteld. Dit brengt met zich dat in het kader van de consultatie enkel het Besluit kan worden beoordeeld en niet de bruikbaarheid van de ‘vergelijkingskaart’, terwijl de vormgeving, inhoud en wijze van verstrekking daarvan een cruciale rol spelen.

Een belangrijke vraag in dit verband is of de AFM de door CentERdata onder C2 en C3 uitgewerkte voorbeelden, die naar mijn mening qua opzet en taalgebruik nog stevig onder handen moeten worden genomen, zal overnemen. Belangrijk is bovendien dat op voorhand duidelijk is dat niet de AFM maar de door de consument geraadpleegde adviseur respectievelijk bemiddelaar de op keuzehulpdienstverlener.nl te plaatsen alternatieve dienstverleners invoert.

Mag ik ervan uitgaan dat de door de AFM ontworpen versie van de ‘vergelijkingskaart’ en de eventuele nadere regels met betrekking tot de gevraagde dienstverlening ter consultatie worden voorgelegd voordat deze overeenkomstig art. 86f lid 7 BGfo worden vastgesteld?

² In mijn reactie d.d. 11 juni 2022 op de consultatie van de Wijzigingswet financiële markten 2024 heb ik met redenen omkleed voorgesteld om deze term te schrappen. Ik sta nog steeds achter dit voorstel.

6. Objectieve analyse

Ingevolge art. 19 lid 1 sub c (i) IDD geldt voor verzekeringstussenpersonen (lees: adviseurs en bemiddelaars) de verplichting om te adviseren op grond van een onpartijdige en persoonlijke analyse. In het huidige art. 86f lid 2 sub a BGfo wordt dit 'objectieve analyse' genoemd. In art. 86f lid 4 BGfo³ wordt uitgelegd wat daaronder moet worden verstaan: een analyse van een toereikend aantal op de markt verkrijgbare vergelijkbare financiële producten die de adviseur of bemiddelaar in staat stelt een financieel product aan te bevelen dat aan de dienstverleningsvraag van de cliënt beantwoordt.

In het te wijzigen art. 86f BGfo maakt 'objectieve analyse' plaats voor 'onafhankelijke basis'. Daarvan is onder andere sprake als de financiële dienstverlener een toereikend op de markt verkrijgbare financiële producten beoordeelt die voldoende divers zijn wat type en aanbieder betreft, zodat een voor de cliënt geschikt product kan worden geadviseerd (art. 86f lid 4 aanhef en sub a BGfo).

Blijkens de artikelsgewijze toelichting komt deze voorwaarde grotendeels overeen met de eerdere beschrijving van de objectieve analyse. Dat lijkt mij niet het geval. Naast het hiervoor al bekritiseerde gebruik van het Wft-begrip 'financiële dienstverlener' in plaats van 'adviseur' respectievelijk 'bemiddelaar' hoeft het kennelijk niet meer te gaan om 'vergelijkbare' financiële producten. De financiële producten moeten voldoende divers zijn wat type en aanbieder⁴ betreft. De vraag wat deze dubbele diversiteitseis inhoudt wordt niet toegelicht. Met name het woord 'type' intrigeert mij. Gaat het daarbij om verschijningsvormen/varianten van de in art. 86c lid 1 BGfo bedoelde, onder het provisieverbod vallende, verzekeringen? Wanneer is een type verzekering voldoende divers? Deze open norm creëert rechtsonzekerheid voor de adviseur of bemiddelaar, want hij komt pas achteraf te weten of hij deze norm correct heeft ingevuld, namelijk als zijn invulling niet in overeenstemming blijkt te zijn met de door de AFM wenselijk geachte invulling.

Waar sprake moet zijn van het voldoende divers zijn van het type aanbieder kan dit voor het financieel product verzekering enkel betrekking hebben op verzekeraars. De vraag is wat moet worden verstaan onder het type verzekeraar. Moet hier onderscheid worden gemaakt tussen verzekeraars met zetel in Nederland en verzekeraars met zetel in een andere lidstaat of daarbuiten? Of tussen onderlinge waarborgmaatschappijen en verzekeraars die de rechtsvorm van een naamloze vennootschap hebben? Of is iets anders bedoeld?

In de voorgestelde tekst geldt niet het vereiste dat het moet gaan om een verzekering die beantwoordt aan de dienstverleningsvraag van de cliënt. Kennelijk volstaat een door de adviseur of bemiddelaar als 'geschikt' aangemerkte verzekering.

Een essentieel verschil is dat in de huidige bepaling als vereiste geldt dat er een analyse, derhalve een grondig onderzoeken en ontleden, plaatsvindt, terwijl volgens de voorgestelde tekst een beoordeling van een toereikend aantal op de markt verkrijgbare verzekeringen volstaat – zonder dat daarbij de huidige vergelijkbaarheidseis van toepassing is. Art. 19 lid 1 sub c (i) schrijft voor een verzekeringstussenpersoon de klant moet informeren of hij met betrekking tot de voor-

³ De aanhef van art. 86f sub b dient juister te luiden: de financiële producten niet uitsluitend worden aangeboden door:

⁴ Ik ga ervan uit dat hiermee de in de Wft gedefinieerde aanbieder wordt bedoeld en niet de voor diens rekening en risico optredende gevolmachtigd agent.

gestelde verzekering adviseert op grond van een onpartijdige en persoonlijke analyse. Een beoordeling gaat minder ver dan een analyse, zodat niet wordt voldaan aan het bepaalde in de op minimale harmonisatie gerichte IDD, die enkel het opnemen in de nationale wetgeving van strengere voorschriften ter bescherming van klanten toestaat.

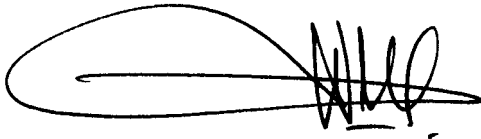
In de praktijk is het voor adviseurs en bemiddelaars vaak lastig om per type verzekering te bepalen wat een toereikend aantal op de markt verkrijgbare verzekeringen is. De in Bijlage 7 bij de Nrgfo opgenomen formule is nauwelijks toepasbaar. Daar komt bij dat een bemiddelaar in veel, zo niet de meeste, gevallen een bepaalde verzekering voorstelt op basis van een selectieve marktvergelijking, waarin hij, bijvoorbeeld, enkel vergelijkbare verzekeringen betreft van de aanbieders met wie hij zakendoet of kan doen.

Kortom, deze open norm creëert rechtsonzekerheid voor de adviseur of bemiddelaar, want hij komt pas achteraf te weten of hij deze norm correct heeft ingevuld, namelijk als zijn invulling niet in overeenstemming blijkt te zijn met de door de AFM wenselijk geachte invulling.

Onbekendheid met het totale aanbod brengt met zich dat de toereikendheid niet kan worden bepaald in de vorm van een percentage. Een oplossing voor dit probleem zou hieruit kunnen bestaan dat toezichthouder en marktpartijen voor elk type van de in aanmerking komende verzekeringen in goed overleg vaststellen hoeveel verzekeringen minimaal in de uit te voeren analyse moeten worden betrokken.

Uiteraard ben ik graag bereid om deze reactie, waar nodig, toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and several vertical strokes on the right, resembling the name 'Cees de Jong'.

Cees de Jong