

Consequenties provisieverbod voor positie consumenten in hypotheekmarkt

Na de publicatie van het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013¹ op 21 december 2012, is het provisieverbod voor complexe en impactvolle financiële producten op 1 januari 2013 in werking getreden. Aanbieders van financiële producten mogen sindsdien geen provisie meer betalen aan intermediairs² voor het bemiddelen of adviseren van een betalingsbeschermer, complex product,³ hypotheekkrediet, individuele arbeidsongeschiktheidsverzekering, overlijdensrisicoverzekering of uitvaartverzekering. Dat betekent dat intermediairs voor hun werkzaamheden met betrekking tot deze producten niet meer door banken of verzekeraars betaald mogen worden in de vorm van provisie, maar dat zij hun beloning direct met de klant moeten afspreken en zich ook door die klant moeten laten betalen. Voor banken en verzekeraars geldt dat zij per 1 januari 2013 op basis van een kostprijsmodel de kosten voor advies en bemiddeling apart in rekening moeten brengen bij de consument. De kosten van advies en bemiddeling moeten worden gescheiden van de productprijs.

Dit artikel beschrijft de consequenties van de invoering van het provisieverbod bij hypotheekbemiddeling voor de Nederlandse consument. Daarbij wordt enerzijds ingegaan op de direct beoogde effecten van het provisieverbod zoals de wetgever en de toezichthouder (Autoriteit Financiële Markten, AFM) dat hebben geformuleerd, namelijk het wegnemen van ongewenste sturing door provisie en het verhogen van de kwaliteit van hypotheekadviezen. Anderzijds behandelt dit artikel enkele neveneffecten van het provisieverbod, zoals die op de marktaandelen, prijs en toegankelijkheid van hypotheekadviezen.

1. Aanleiding provisieverbod

Tot 2002 mocht een intermediair uitsluitend provisie (betaald door de aanbieder) als beloning voor zijn diensten ontvangen. Vanaf 2002 werd dit provisiegebed losgelaten en konden intermediairs ook op andere manieren beloond worden voor hun dienstverlening, bijvoorbeeld via urendeclaraties. Uiteindelijk is op 12 oktober 2010 door toenmalig Minister van Financiën De Jager, het voornemen bekendgemaakt om per 2013 over te gaan tot een gedeeltelijk provisieverbod.⁴ Gedeeltelijk, omdat het verbod alleen van toepassing is op complexe en impactvolle financiële producten. Het provisieverbod geldt vooralsnog niet voor schadeverzekeringen en zakelijke inkomensverzekeringen. Schadeverzekeringen worden als relatief eenvoudig gekwalificeerd waarbij geen marktfalen is geconstateerd dat een provisieverbod zou rechtvaardigen. Een volledig zuiver marktmodel wordt dus voorlopig nog niet gerealiseerd, omdat bij veel intermediairs schadeverzekeringen de belangrijkste inkomstenbron zijn.⁵

1.1. Marktfalen

De aanleiding voor het provisieverbod zit in het geconstateerde marktfalen bij complexe financiële producten

en hypotheeken. Van marktfalen is in de context van de intermediaire bedrijfstak sprake als consumenten verkeerde of te dure financiële producten aanschaffen, doordat het intermediair dat bemiddelt de klant niet optimaal informeert en adviseert.⁶ Naast het risico van deze externe effecten hebben intermediairs ook te maken met een informatie kloof tussen henzelf en de consument. De gemiddelde consument beschikt over minder kennis en informatie van het aanbod in financiële producten en aanbieders dan een gespecialiseerde intermediair. De externe effecten en de aanwezige informatieasymmetrie vormen een risico op marktfalen bij intermediairs. En dat risico wordt groter naarmate de producten complexer en risicovoller worden voor de consument. Het marktfalen uitte zich bijvoorbeeld bij de woekerpolisaffaire en bleek ook uit onderzoek van de AFM (2007, 2010) naar de kwaliteit van hypotheekadviezen.⁷

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. Om het marktfalen bij de advisering over hypotheeken structureel te beperken, was

* Zelfstandig onderzoeker/consultant en verbonden aan het Amsterdam Centre for Insurance Studies

1. Besluit van 21 december 2012 tot wijziging van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, het Besluit marktmisbruik Wft, het Besluit prudentiële regels Wft, alsmede enige andere besluiten op het terrein van de financiële markten, *Stb.* 2012, 695.
2. In dit artikel is gekozen voor de term 'intermediair', waaronder wordt begrepen alle zelfstandige adviseurs en bemiddelaars in financiële producten, niet zijnde in dienst van een bank of verzekeraar.
3. Artikel 1 Besluit Gedragstoezicht Financiële Ondernemingen (BGFO).
4. *Kamerstukken II* 2010/11, 31 086, nr. 25.
5. *AM Jaarboek*, Deventer: Kluwer 2012.
6. F. de Jong, *Marktfalen bij tussenpersonen*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2010.
7. F. de Jong, *Marktfalen bij tussenpersonen*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2010.

een wettelijk verbod op provisie de beste optie.⁸ Reden is dat de intermediaire bedrijfstak niet in staat kon worden geacht om de overgang naar alternatieve beloningsvormen op grote schaal te maken, zeker niet in zelfregulering. Dat komt mede door de versnippering van belangenorganisaties. Er zijn meerdere belangenorganisaties met een gezamenlijke organisatiegraad van circa 25%, waardoor het lastig is om tot effectieve afspraken te komen voor de hele sector.

1.2. Cultuuromslag

In 2011 constateerde Minister van Financiën De Jager dat de kwaliteit van financiële adviezen weliswaar was verbeterd volgens de AFM, maar tevens werd geconcludeerd dat die kwaliteit nog steeds veel te wensen overliet.⁹ Daarnaast stelde de minister, op basis van een rapport van SEO,¹⁰ vast dat de tot dan toe ingestelde regelgeving met betrekking tot provisie¹¹ niet de gewenste cultuuromslag op gang had gebracht.

‘De gewenste cultuuromslag heb ik eerder omschreven als een beweging van productgedreven verkoop naar klantgerichte advisering. Deze beweging vereist dat de intensieve relatie tussen adviseur/bemiddelaar en aanbieder in deze markt moet worden ontvolocht en sturingsmogelijkheden worden weggenomen. Een adviseur/bemiddelaar dient zich zuiver te kunnen richten op het belang van de klant.’

Het provisieverbod beoogt dus enerzijds een cultuuromslag teweeg te brengen door ongewenste sturing tegen te gaan. Anderzijds wordt met het provisieverbod getracht om de kwaliteit van financiële adviezen te vergroten.

1.3. Ongewenste sturing

Het bestaan van sturing bij hypotheeken door provisie is onder meer aangetoond in onderzoek van Ecorys.¹² De belangrijkste conclusie uit het onderzoek was dat de beloningsstructuren van intermediairs financiële prikkels bevatten, zoals hypotheek- en bonusprovisie, die het adviseren van complexe hypotheekproducten bevorderen en stimuleren tot het adviseren van hypotheeken van een beperkt aantal hypotheekaanbieders. Dat betekent dat consumenten, als zij een onafhankelijke hypotheekadviseur inschakelden, meer dan gemiddeld complexe hypotheeken afsloten en ook nog eens tegen een minder gunstige rente en met een lagere kwaliteit. Daarnaast maakte het onderzoek duidelijk dat er geen volledig beeld bestaat bij de consumenten voor welke hypotheekaanbieders de intermediairs bemiddelen.

De resultaten van het Ecorys-onderzoek lieten zien dat het hypotheekadvies door het bestaan van provisiesturing van intermediairs vooringenomen was. Er was zowel een aanbieder- als een productprikkel in de markt voor hypotheekadvies.

‘De aanwezige beloningsstructuur herbergt perverse prikkels om consumenten niet altijd de meeste geschikte hypotheekvorm en de beste hypotheekaanbieder te adviseren. De intransparantie van en onduidelijkheid over het aanbod van tussenpersonen versterkt de mogelijkheden om adviezen meer af te stemmen op de financiële voordelen van tussenpersonen dan op de situatie en wensen van de consument. Vergelijkbare conclusies zijn eerder getrokken op basis van empirisch onderzoek in het Verenigd Koninkrijk.’¹³

Naast de vooringenomenheid die Bas et al. signaleerden, was er nog een prikkel waarneembaar als gevolg van de provisie, een eindbedragprikkel. De provisie voor hypotheeken was grotendeels afgestemd op de hoogte van het afgenomen krediet. Hoe hoger de hypotheek, des te hoger de provisie.

Bas et al. concludeerden dat consumenten die hypotheeken afsloten via intermediairs, niet beter af waren dan consumenten die een hypotheek rechtstreeks bij een bank hadden afgesloten. Onderzoek van het CPB¹⁴ over de advisering bij een koopsompolis leverde een vergelijkbare conclusie op, waarbij de adviezen van intermediairs eerder minder gunstig uitpaktten voor de klant dan de adviezen van verzekeraars.

1.4. Kwaliteit van hypotheekadvies

Het tweede beoogde effect van het provisieverbod bij hypotheeken, was om de kwaliteit van hypotheekadvies te verbeteren. Onderzoek van de AFM (2010)¹⁵ toonde aan dat de kwaliteit van hypotheekadvies was verbeterd sinds de eerste meting van de toezichthouder in 2007.¹⁶ Als verklaring hiervoor gaf de AFM dat er sinds 2007 veel ‘slechte’ adviseurs uit de markt zijn verdwenen. Daarnaast maken hypotheekadviseurs meer gebruik van hulpmiddelen om een goede klintinventarisatie te maken en wordt beter gebruik gemaakt van methoden om inkomensval en terugverdiendtijd bij oversluiten van een hypotheek te berekenen. Maar de AFM gaf ook aan dat er nog te veel hypotheekadviezen niet passend zijn. Om daarin verbetering aan te brengen schetste de AFM een aantal verbeterpunten, waaronder het vollediger en diepgaander inwinnen van informatie bij de klant, betere aansluiting van de risicoverzekering op de risicobereidheid en financiële positie van de klant en het verstrekken van meer

8. F. de Jong, *Marktfalen bij tussenpersonen*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2010.

9. Ministerie van Financiën, *Brief van 13 april 2011*, kenmerk FM/2011/7110 M, Den Haag.

10. SEO, *Evaluatie provisieregels complexe producten*, SEO-rapport 2010-44, www.seo.nl/uploads/media/2010-44_Evaluatie_provisieregels_complexe_producten.pdf, Amsterdam.

11. Provisietransparantie, maximale verhouding tussen afsluit- en doorlopende provisie, inducementregel voor passende provisie.

12. P. de Bas, F. Bruggert & N. van der Lijn, *Marktwerking op de markt voor hypothecaire kredietverlening: analyse van de markt voor hypotheekverstrekking en de markt voor advies door tussenpersonen*, Rotterdam: ECORYS-NEI Macro & Sector Beleid 2004.

13. Bas et al., 2004.

14. CPB, *The price of free advice*, discussion paper, nr. 66, www.cpb.nl/publicatie/price-free-advice, Den Haag 2006.

15. AFM, *Stand van de hypotheekadviespraktijk in Nederland*, www.afm.nl/~media/files/rapport/2010/vervolgonderzoek-hypotheeken.ashx, Amsterdam 2010.

16. AFM, *Kwaliteit advies en transparantie bij hypotheeken*, www.afm.nl/~media/files/rapport/2007/kwaliteit-advies-transparantie-hypotheeken.ashx, Amsterdam 2007.

adviesspecifieke informatie, zoals de analyse bij risicoverzekeringen.

2. Effecten provisieverbod

Het direct beoogde effect van de invoering van het provisieverbod is het wegnemen van ongewenste sturing door provisies en het verhogen van de kwaliteit van hypotheekadviezen.

2.1. Wegnemen van ongewenste sturing

Door het wettelijk verbieden van het door banken aan intermediairs betalen van provisie bij hypotheeken – na eerder al het uitvaardigen van een bonusverbod – is sturing vanuit banken een stuk lastiger geworden. De financiële banden zijn echter nog niet volledig doorgeknipt. De meeste intermediairs zijn voor het merendeel van hun inkomsten ook na invoering van het provisieverbod nog steeds afhankelijk van provisie bij schadeverzekeringen. Daarnaast bestaan er nog andere financiële banden, zoals portefeuillefinanciering en rekening-courantverhoudingen. Maar de ongewenste sturing via provisie bij hypotheeken is sinds begin dit jaar niet meer mogelijk.

2.2. Verhogen van kwaliteit hypotheekadviezen

Het meten van de kwaliteit van hypotheekadvies is subjectief. Hypotheeken zijn vertrouwensgoederen. Vertrouwensgoederen zijn goederen of diensten waarvan de afnemer de kwaliteit van het goed of de dienst niet goed kan inschatten.¹⁷ Ook Tirole¹⁸ sprak van vertrouwensgoederen in relatie tot de adviezen die door intermediairs worden gegeven. De kwaliteit van financieel advies blijkt over het algemeen pas na afloop van het hypotheekcontract, waarbij veel contracten wel 20 tot 30 jaar lopen. Daarnaast heeft de kwaliteit van advisering ook te maken met het type klant dat het advies afneemt en is er gedurende de tijd een wisselende interpretatie van het begrip 'advieskwaliteit'. De adviesstandaard van nu is anders dan die van tien jaar geleden bijvoorbeeld. En wat bepaalt de kwaliteit van hypotheekadvies? De AFM beoordeelt dit vooral aan de hand van het volgen van de juiste procedures, zoals het inventariseren en vastleggen van de klantsituatie. De klant zal kwaliteit meer associëren met de hoogte van de hypotheekrente en de te betalen maandlasten. Voor een intermediair gaat het om de kwaliteit van de totale dienstverlening, het advies is een onderdeel van die totale dienstverlening, naast bijvoorbeeld beheer, bemiddeling en informatievoorziening.

Er is een relatie vastgesteld tussen provisie en de kwaliteit van advisering. Zo blijkt uit onderzoek van Gorter¹⁹ en Van Boxtel²⁰ dat naarmate provisies lager zijn of helemaal zijn afgeschaft, de kwaliteit van advies over het algemeen hoger wordt. Dit heeft te maken met het feit dat als er geen provisie wordt betaald, de adviseur minder geneigd is eigenbelang boven het klantbelang te stellen. Bovenstaande impliceert dat door de invoering van het provisieverbod bij hypotheeken, de kwaliteit van hypo-

theekadviezen positief wordt beïnvloedt. Nader onderzoek naar de kwaliteit van hypotheekadvies na het provisieverbod in vergelijking tot de kwaliteit als gemeten voor het provisieverbod, zal dit effect in de praktijk moeten aantonen.

3. Indirecte effecten van het provisieverbod

Naast de hiervoor beschreven directe effecten die met het provisieverbod zijn beoogd, zijn er ook indirecte effecten waarneembaar.

3.1. Stimulering marktwerking

De invoering van een provisieverbod geeft een stimulans aan de marktwerking bij zowel banken als intermediairs. Intermediairs en banken worden door het 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 gespreid via bijvoorbeeld een abonnement voor de doorlopende dienstverlening. Door het wegnemen van de financiële banden tussen intermediairs en banken, wordt tevens het reputatiemechanisme belangrijker. Consumenten kunnen hypotheekadviezen beter met elkaar vergelijken, doordat de advieskosten transparant zijn. Hierdoor prijzen intermediairs en banken met een te hoog tarief in verhouding tot de geleverde prestaties, zich sneller uit de markt. Daarnaast zullen intermediairs zich ten aanzien van de bank 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, omdat ook banken die niet via het intermediair werken, in de advisering kunnen worden betrokken. Het intermediair is namelijk niet meer afhankelijk van een bank die provisie uitkeert. Dat betekent dat ook de marktwerking bij de banken positief gestimuleerd wordt, omdat zij de omzet bij intermediairs niet meer via provisies, financieringen en bonussen kunnen afdwingen. Banken zullen de concurrentie moeten aangaan via het aanbieden van kwalitatief goede producten, scherpe rentes, heldere administraties en goede service.

3.2. Lagere toezichtskosten

Een bijkomend voordeel van het provisieverbod zijn de lagere administratieve- en toezichtskosten voor de bedrijfstak. Door invoering van het provisieverbod werden enkele ingewikkelde regels uit de Wet op het financieel toezicht (Wft) overbodig, zoals de balansregel die staat voor een verplichte verhouding tussen afsluit- en doorlopende provisie, de passende provisionorm en de terugboekverplichting. Dat maakt het wettelijke kader voor de sector eenvoudiger en goedkoper. Ook de toezichthouder hoeft minder bezig te zijn met het toezien op de naleving van

17. M. Darby & E. Karni, 'Free competition and the optimal amount of fraud', *Journal of Law and Economics*, 1973, 16, p. 67-88.

18. J. Tirole, *The theory of industrial organization*, Cambridge Massachusetts: The MIT Press 1992.

19. J. Gorter, *Commission Bans and the Source and Quality of Financial Advice*, DNB Working Paper 2012 nr. 350, www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20350_tcm46-278162.pdf, Amsterdam.

20. J. van Boxtel, *The effects of compensation on the quality of financial advice*, Netspar Msc-thesis 2011-034, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=121379>, Tilburg.

deze regels, hetgeen minder risico op toezichtsfalen betekent. Of dat echt tot vermindering van de toezichtskosten leidt, valt nog wel te bezien, omdat mogelijk de AFM meer aandacht zal gaan besteden aan de naleving van andere regels uit de Wft. En ook het provisieverbod vergt weer extra aandacht van de toezichthouder, zoals de *Rabobank*-casus aantoont die later wordt beschreven.

3.3. Marktaandelen en transparantie belangenconflicten
Hypotheekadvies in Nederland wordt in hoofdlijnen (60%) aangeboden door zelfstandige intermediairs (tussenpersonen en hypotheekwinkels) en banken. De AFM rapporteert dat hypotheek als volgt worden afgesloten:

Tabel 1. Marktaandelen hypotheek naar advieskanaal

	2010	2012
tussenpersonen	37%	41%
banken	38%	31%
hypotheekwinkels	18%	19%
verzekeraars	3%	5%
andere kanalen/onbekend	4%	4%

(AFM, 2012 op basis van GfK-onderzoek)²¹

Deze marktverhouding is gemeten voor de invoering van het provisieverbod, maar de AFM rapporteert tegelijkertijd dat tijdens deze meting nog slechts een kwart van de hypotheekadviezen door intermediairs op basis van provisie is geadviseerd. De hypotheekmarkt was dus al aan het voorsorteren op de veranderende regelgeving. Twee jaar eerder (voorjaar 2010) werden de meeste hypotheek via banken afgesloten. Toen was het aandeel van intermediairs die op basis van provisie werkten aanmerkelijk hoger, namelijk 47%.

Een verklaring voor deze ontwikkeling is te vinden in de literatuur. Hackethal et al.²² en Calcagno & Monticone²³ stellen vast dat de klanten van zelfstandige financieel adviseurs vooral mensen zijn die kennis hebben van het bestaan van belangenconflicten bij die adviseurs. En juist die mensen die geen weet hebben van belangenconflicten zoeken eerder hun heil bij adviseurs van aanbieders. Dat wordt verklaard uit het feit dat deze zogenaamde naïeve consumenten in de veronderstelling zouden leven dat adviseurs bij banken ook onafhankelijk adviseren. Een mogelijke relatie met het opleidingsniveau van consumenten is te leggen, want uit onderzoek van Wijzer in Geldzaken²⁴ blijkt dat naarmate consumenten een lager opleidingsniveau hebben, zij meer geneigd zijn om direct, zonder tussenkomst van een intermediair, een financieel product af te sluiten.

Op basis van de cijfers die de AFM over de marktaandelen publiceert, zou de conclusie kunnen worden getrokken dat de effecten van regelgeving op het gebied van beloningstransparantie merkbaar zijn. Sinds 2009 zijn intermediairs verplicht transparant te zijn over hun dienstverlening en de bijbehorende beloning (provisie) die zij daarvoor ontvangen. Door middel van een dienstenwijzer of dienstverleningsdocument geven intermediairs voorafgaand aan de dienstverlening ook aan in welke mate er mogelijke belangenconflicten zijn. Bijvoorbeeld als een bank of verzekeraar meer dan 10% van de eigendomsrechten (aandelen) van het intermediair heeft. Daarnaast dienen de intermediairs aan te geven of men adviseert op basis van een selectieve (beperkt aantal aanbieders worden in het advies betrokken) of objectieve analyse (in de analyse voorafgaand aan het advies wordt dan meer dan de helft van alle aanbieders betrokken).

Waarschijnlijk heeft de transparantie over belangenconflicten tussen zelfstandige intermediairs en banken ertoe geleid dat consumenten dit aspect hebben meegewogen in hun keuze voor een hypotheekadviseur. Want hoewel de invulling van het dienstverleningsdocument per 2009 vormvrij was, heeft de AFM²⁵ een leidraad uitgebracht voor adviseurs en bemiddelaars waarin nadrukkelijk het melden van mogelijke belangenconflicten zoals aandelenbezit of exclusiviteit is aangeraden. Uit onderzoek²⁶ bij 56 intermediairs is gebleken dat nagenoeg alle intermediairs die mogelijke belangenconflicten ook hebben opgenomen in hun dienstverleningsdocument of dienstenwijzer.

De invoering van het provisieverbod alleen maakt het bestaan van belangenconflicten voor de consument niet duidelijker, maar zorgt er wel voor dat intermediairs zich meer zullen moeten onderscheiden van de adviseur die namens de bank optreedt. Het bestaan van belangenconflicten wordt breder naar de consument gecommuniceerd, door de invoering van een verplicht dienstverleningsdocument per 1 juli 2013. Vanaf dat moment zullen aanbieders en intermediairs op basis van een generiek document consumenten moeten informeren over het eventuele bestaan van belangenconflicten.

3.4. Prijsdruk

Sinds de invoering van het provisieverbod is bij hypotheekadvies een prijzenslag waarneembaar. Zowel intermediairs als banken moeten hun advies- en bemiddelingskosten bij hypotheek specificeren en direct in rekening brengen bij de consument. Daarmee weet een consument bij elk distributiekanaal dat hij raadpleegt, voorafgaand aan een eventuele transactie, welke kosten hij voor advies

21. AFM, *Consumentenmonitor voorjaar 2012*, www.afm.nl/~media/files/consumenten-monitor/2012-q2-hypotheek.ashx, Amsterdam.

22. A. Hackethal, I. Roman & S. Meyer, *Trading on Advice*, Frankfurt: University of Frankfurt 2010.

23. R. Calcagno & C. Monticone, *Financial literacy and the demand for financial advice*, Paper provided by Center for Research on Pensions and Welfare Policies in its series CeRP Working Papers, number 117, Turijn (Italië) 2011.

24. Wijzer in Geldzaken, *het provisieverbod & gebruik financieel adviseurs*, uitgevoerd door Bureau Veldkamp, www.wijzeringeldzaken.nl/media/377903/publicationsmonitor-provisieverbod.pdf, Den Haag 2012.

25. AFM, *Leidraad dienstverleningsdocument*, www.afm.nl/~media/files/wetten-regels/leidraad/dienstverleningsdocument-2009.ashx, Amsterdam 2009.

26. F. de Jong, *De waarde van financieel advies*, www.achmea.nl/SiteCollectionDocuments/Onderzoek-Fred-de-Jong.pdf, Veenendaal 2013.

en bemiddeling moet gaan betalen. Onderzoeksbureau IG&H²⁷ meldt een halvering van de prijs voor hypotheekadvies sinds de invoering (of de aankondiging daarvan) van het provisieverbod, met name door de tariefverlaging bij banken. Tevens signaleert het grote prijsverschillen voor vergelijkbaar hypotheekadvies tussen banken, hypotheekwinkels en onafhankelijke tussenpersonen, waarbij de banken gemiddeld de goedkoopste tarieven rekenen. Daar staat tegenover dat banken vrijwel uitsluitend hun eigen producten adviseren, terwijl de hypotheekwinkels en de onafhankelijke tussenpersonen meer aanbieders in hun advies betrekken. Enkele banken en adviesketens bieden consumenten korting aan op de advieskosten in ruil voor zelfwerkzaamheid. Naarmate de consument in het adviesproces meer zelf doet, zoals het aanleveren van complete stukken bij de inventarisatiefase, betaalt hij minder aan advieskosten.

De invoering van het advieskostenmodel door de Rabobank heeft zelfs geleid tot interventie van de AFM. De Rabobank kondigde aan op basis van 'no cure no pay' te gaan werken bij hypotheekadvies. Dat betekent dat de advies- en bemiddelingskosten bij de consument alleen in rekening worden gebracht als de consument daadwerkelijk een Rabobank-hypotheek afsluit. Wordt er na het advies van de Rabobank-adviseur geen hypotheek afgesloten, dan worden de advies- en bemiddelingskosten niet in rekening gebracht. De AFM²⁸ vindt dat de kern van het provisieverbod bestaat uit een strikte scheiding tussen het advies en het eventueel af te sluiten financiële product.

'Iedere vorm van het al dan niet in rekening brengen van advies die hier toch enige verband tussen legt, is onwenselijk. Het doel van de nieuwe regelgeving is eerlijk en zuiver financieel advies in het belang van de klant, en kan met een ongewenste koppeling worden ondergraven. De advieskosten mogen niet worden betaald via (een deel van) de premie of andere periodieke betalingen voor een financieel product. Ook is het niet toegestaan de kosten voor het advies structureel kwijt te schelden.'

Hoewel tegen de stellingname van de AFM mogelijk juridisch iets is in te brengen, dienen in ieder geval vanuit economische hoek vraagtekens te worden gezet. De AFM mengt zich door haar stellingname rond het kwijtschelden van advieskosten in het prijsbeleid van private ondernemingen. De AFM²⁹ geeft aan dat het kwijtschelden van advieskosten niet strookt met de uitgangspunten van het provisieverbod. Directe aanbieders mogen de consument niet het idee geven dat advies gratis is en de kosten voor advies mogen niet in de productprijs worden verwerkt, maar moeten apart in rekening worden gebracht. Door

transparant aan te geven dat er sprake is van korting, krijgt de consument echter niet het idee dat advies gratis is. De consument ziet dat hij korting krijgt, dat is iets anders dan het verstoppert van kosten. Daarnaast is het de vraag of de AFM kan beoordelen wanneer sprake is van korting op de adviesprijs (door genoeg te nemen met minder marge) of het verstoppert van advieskosten in de productprijs. En waar legt de AFM de grens?

Het uurtarief van de financieel adviseur mag niet kennelijk onredelijk zijn,³⁰ het verkrijgen van inkoopvoordeel door adviseurs die hun krachten bundelen mag niet omzetterelateerd zijn³¹ en blijkbaar mogen financiële ondernemingen geen korting geven op de adviesprijs aan de consument. De adviestarieven zijn met de invoering van het provisieverbod volledig transparant. De consument kan kiezen en bepaalt zelf of hij bereid is om een bepaald adviestarief te betalen of niet. De recente verschuivingen in de marktaandelen onderstrepen dit. De kosten voor advies zullen uiteindelijk door de consument moeten worden betaald. Het niet in rekening brengen van advieskosten, betekent dat die kosten ergens anders in het bedrijf moeten worden terugverdiend. Dat kan als er op andere producten of diensten meer marge zit of als er een hogere premie of rente wordt gevraagd. Het is van belang dat de AFM de prijsvorming in de financiële sector de ruimte geeft. Partijen die de advieskosten kwijtschelden zullen in een transparante markt door de consument worden afgestraft als er hogere productprijzen worden gerekend. In ieder geval zullen vergelijkingssites en collega-ondernemers dit verschil genadeloos blootleggen. En als een onderneming, wat ook een financieel adviseur kan zijn, korting wil geven en met minder marge genoeg wil nemen om daarmee meer klanten te krijgen, is dat ook in het belang van de consument.

Na de interventie van de AFM heeft de Rabobank ervoor gekozen om de uitspraken niet juridisch aan te vechten maar in plaats daarvan met een alternatief advieskostenmodel te komen vanaf juni 2013. In dat model worden de advies- en bemiddelingskosten wel aan de consument in rekening gebracht, ook als er geen hypotheek wordt afgesloten.

3.5. Toegankelijkheid hypotheekadvies

De financiële situatie van de consument is de afgelopen jaren verslechterd, zo blijkt uit onderzoek van Wijzer in Geldzaken.³² In een rapport van Panteia³³ wordt verder geconcludeerd dat een op de zes huishoudens in Nederland in financiële problemen verkeert of het risico loopt daarin te geraken. Tevens constateert Staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar aanleiding van hetzelfde onderzoek het volgende:

27. IG&H, *Banken jagen veranderingen in hypotheekadvies aan*, www.igh.nl/site/over_igh/research_publicaties/research_themas/hyp_adviestarieven.html, Utrecht 2013.

28. AFM, *Provisieverbod is strikte scheiding tussen product en advies*, www.afm.nl/nl/nieuws/2013/jan/provisieverbod.aspx, Amsterdam 2013.

29. AFM, *Kwijtschelden kosten advies is ontduiking provisieverbod*, www.afm.nl/nl/nieuws/2012/dec/ontduiking-provisieverbod.aspx, Amsterdam 2012.

30. BGFO artikel 86c en d.

31. AFM, *In het belang van de klant onderhandelen over productprijs*, www.afm.nl/nl/nieuws/2013/feb/klantbelang-productprijs.aspx, Amsterdam 2013.

32. Wijzer in Geldzaken, *het provisieverbod & gebruik financieel adviseurs*, uitgevoerd door Bureau Veldkamp, Den Haag 2012.

33. Panteia, *Rapport 'Huishoudens in de rode cijfers 2012'*, www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/02/huishoudens-in-de-rode-cijfers-2012.html, Zoetermeer 2013.

Tabel 2. Penetratiegraad hypotheeken naar inkomenscategorie in 2010

netto gezins- inkomen per maand (in euro's)	< 1000	1000-1500	1500-2000	2000-2500	2500-3000	> 3000	onbekend	totaal
hypotheek	9,4%	22,4%	41,5%	56,9%	72,1%	79,8%	94,6%	55,2%

(CVS, 2012)³⁴

'Veelvoorkomende oorzaken bij huishoudens met een risico op problematische schulden zijn: gebrekkig financieel beheer, een te hoge levensstandaard of een plotselinge terugval in inkomen door ontslag, echtscheiding, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Verder is het belangrijk om op te merken dat de schuldenproblematiek een belangrijke gedragscomponent kent, waar het gaat om het bewust omgaan met geld en het nemen van verantwoorde financiële beslissingen.'³⁵

Wijzer in Geldzaken³⁶ concludeert verder dat er steeds hogere eisen worden gesteld aan de financiële vaardigheden van mensen. Die vaardigheden hoeft je niet zelf te bezitten, dat kan ook worden uitbesteed aan deskundige financieel adviseurs. Aangezien een groot deel van alle Nederlanders gebruikmaakt van de diensten van financieel adviseurs, is laagdrempelige toegang tot financieel advies een belangrijke voorwaarde.

Een bezwaar geuit vanuit de intermediaire bedrijfstak tegen invoering van het provisieverbod, is dat het de toegang tot financieel advies belemmert voor financieel zwakke consumenten, met relatief weinig inkomen en een lage opleiding. 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 hypotheeksom, waarbij provisie een vast percentage is van de hypotheeksom. Door kruissubsidie betaalde een consument met een kleine hypotheek, minder hypotheekprovisie, voor dezelfde dienstverlening dan een consument met een hoge hypotheek. Echter, in geen van de onderzoeken ten aanzien van de markt voor financieel advies wordt het bestaan van kruissubsidie van doorslaggevend belang geacht voor het goed functioneren van de markt.³⁷ Er was vanuit overheidsperspectief dan ook geen ratio om via de beloningstructuur kruissubsidie in stand te houden. Daarnaast is het bij directe beloning, aan de hand van een uurtarief of een abonnement, nog steeds mogelijk om kruissubsidie te hanteren, alleen gebeurt dat dan niet automatisch als gevolg van het beloningssysteem, maar meer als gevolg van de individuele keuze van een intermediair. Een intermediair zou lagere uurtarieven kunnen rekenen voor bepaalde groepen consumenten of ervoor kunnen kiezen om gratis intake- of oriëntatiegesprekken aan te bieden. De voordelen van het verminde-

ren van het risico van marktfalen door het verbieden van provisie, waren in de markt voor hypotheeken 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 als gevolg van het provisieverbod bij hypotheeken. Naarmate huishoudens minder te besteden hebben, neemt het aandeel hypotheeken dat deze huishoudens hebben af. Tabel 2 toont dit aan.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert, in samenwerking met het Nibud, een 'niet veel maar toereikend-criterium' om de armoedegrens te bepalen.³⁸ De groep huishoudens die hieronder valt is als financieel zwak te typeren. In 2011 was het criterium maximaal € 1920 besteedbaar inkomen per maand (voor een paar met 2 kinderen. Voor een alleenstaande was het criterium € 1020). Het SCP heeft berekend dat 521 000 huishoudens in 2011 onder de armoedegrens vielen. Dat betekent dat maximaal 41,5% van die huishoudens een hypotheek hebben. Daarvan wordt 60% via een zelfstandige hypotheekadviseur afgesloten, zoals eerder aangegeven. De invoering van het provisieverbod bij hypotheeken treft dan maximaal 130 000 huishoudens.

De toegankelijkheid tot hypotheekadvies was ook voor de invoering van het provisieverbod al lager voor de financieel zwakkere consument. Het effect van het provisieverbod is dan ook relatief, aangezien dit een beperkt aantal consumenten in potentie raakt.

3.6. Betaalbaarheid financieel advies

Naast de toegankelijkheid, is de betaalbaarheid van hypotheekadvies een aandachtspunt bij de invoering van het provisieverbod. Zo verdwijnt de natuurlijke relatie tussen hypotheeksom en provisie. Het intermediair bepaalt zelf zijn prijzen 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 het intermediair in plaats van een percentage van de hypotheeksom. De AFM³⁹ constateert dat in 2012 meer dan de helft van alle hypotheekadviezen op basis van directe beloning werden geadviseerd, dus een vast bedrag ongeacht de hoogte en de vorm van de hypotheek, tegen 39% in 2009. Dat betekent dat consumenten die voor het provisieverbod bij een kleine hypotheek relatief weinig provisie betaalden, door het provi-

34. CVS, *Verzekerd van Cijfers 2011*, Den Haag 2012.

35. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Brief inzake toezeggingen (voortgezet) algemeen overleg armoede- en schuldenbeleid d.d. 23 januari en 5 februari 2013*, kenmerk 2013-0000041173, Den Haag.

36. Wijzer in Geldzaken, *Programma 2013/2014*, www.wijzeringeldzaken.nl/media/842227/digitale%20jaarplan%202013_definitief.pdf, Den Haag 2013.

37. F. de Jong, *Marktfalen bij tussenpersonen*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2010.

38. Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek, *Armoedesignalement 2012*, Den Haag 2012.

39. AFM, *Consumentenmonitor voorjaar 2012*, Amsterdam.

sieverbod en de overstap naar vaste tarieven, waarschijnlijk meer zijn gaan betalen.

De groep consumenten die door het provisieverbod niet meer in staat is om de kosten van hypotheekadvies te betalen, lijkt relatief klein te zijn (circa 130 000 huishoudens). Maar gezien de huidige, slechte economische omstandigheden kan deze groep de komende jaren wel groter worden. Banken en intermediairs hebben er belang bij ook deze groep te kunnen blijven bedienen.

Als bepaalde groepen consumenten niet in staat of bereid zijn een hoger bedrag voor financieel advies te betalen zal de dienstverlening van hypotheekadviseurs meer gestandaardiseerd worden, om zodoende een basisadvies te kunnen geven tegen lage kosten. Aandachtspunt hierbij zijn de wettelijke eisen op het gebied van ken-uw-klant 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. De AFM heeft aangekondigd ook deeladviezen toe te staan als dit gezien de specifieke klantsituatie verantwoord is.⁴⁰

Het is verder niet zo dat als financieel advies voor de sociale minima onbereikbaar gaat worden, dat deze groep dan geen advies meer zou krijgen. Advies is geen alleenrecht van onafhankelijke intermediairs. Het is mogelijk dat deze groep consumenten hun heil meer bij familie en vrienden gaat zoeken, dat zij meer direct advies (tegen gemiddeld genomen lagere kosten) inwinnen bij banken en verzekeraars of dat zij minder hypotheek afsluiten. Een andere beweging kan zijn dat consumenten meer zelf een hypotheek gaan afsluiten, zonder advies, het zogeheten *execution only*. Naarmate de technologie voortschrijdt en hypotheek eenvoudiger worden (bijv. bij afschaffing van de fiscaliteit) zal het voor consumenten makkelijker worden om zelf een hypotheek af te sluiten. Gezien de impact van hypotheekadvies op de financiële gezondheid van huishoudens en de hoge mate van financieel analfabetisme is er een reële zorg dat consumenten al 'doe-het-zelfend' de verkeerde beslissingen nemen. Juist de kwetsbare groepen in de samenleving zouden daarvoor beschermd moeten worden. Dit kan door hypotheek met bijvoorbeeld een *loan to value* (verhouding hypotheeksom ten opzichte van waarde van het huis) van meer dan 50% niet open te stellen voor *execution only*.

De sterke prijsdaling bij hypotheekadvies en de verschuiving in marktaandeel van banken naar onafhankelijke adviseurs weerlegt voorlopig de angst vanuit het intermediair dat advies door het provisieverbod minder toegankelijk zou gaan worden. Wel zouden consumenten door de directe confrontatie met de prijs van hypotheekadvies kunnen worden afgeschrikt om advies in te winnen of juist alleen te kijken naar de prijs van het advies en niet naar de kwaliteit ervan.

Uit onderzoek blijkt dat consumenten over het algemeen een lager bedrag voor hypotheekadvies willen betalen dan het bedrag dat de financieel adviseurs zelf voor hun dienstverlening rekenen. Zo hebben consumenten een sterke voorkeur voor persoonlijk financieel advies over

hypotheek, maar willen ze meer zelf regelen als de kosten van het advies bekend worden gemaakt.⁴¹ Consumenten beoordelen de gemiddelde kosten voor een hypotheekadvies als te hoog. Uit een rondgang langs enkele marktpartijen komt het beeld naar voren dat consumenten moeite hebben met het betalen voor financieel advies.⁴² Het provisieverbod is dan ook niet de oorzaak voor het gedrag van de consument ten aanzien van hypotheekadvies, maar eerder is dat het door consumenten veronderstelde gebrek aan toegevoegde waarde van een hypotheekadviseur.

4. Conclusie

De consequenties van het provisieverbod op hypotheekbemiddeling zijn overwegend positief voor de consument. Ongewenste prikkels zijn weggenomen en naar verwachting neemt de kwaliteit van hypotheekadviezen toe. Daarnaast is sinds de (aankondiging van de) invoering van het provisieverbod voor hypotheekbemiddeling, de prijs van hypotheekadvies sterk gedaald. De consument kan daarbij meer vertrouwen hebben in de kwaliteit en ook de onafhankelijkheid van de hypotheekadviezen die het intermediair geeft. Maar de consument zal zelf ook goed de kwaliteit en de omvang van dienstverlening in relatie tot de geoffreerde prijs moeten vergelijken. Er is daarbij geen directe reden om te veronderstellen dat consumenten als gevolg van het provisieverbod meer *execution only* zullen hanteren bij het afsluiten van een hypotheek. Voor de intermediairs ligt er nog nadrukkelijker een uitdaging om de consument te overtuigen van de toegevoegde en onderscheidende waarde van hun adviezen. Het provisieverbod voorkomt in ieder geval dat het intermediair bij voorbaat de schijn van belangenverstrengeling tegen zich heeft.

40. AFM, *Dienstverlening op maat*, www.afm.nl/~media/Files/leidraad/2013/financiele-dienstverlening.ashx, Amsterdam 2013.

41. GfK, *Een onderzoek naar bedieningsconcepten voor hypotheekadvies*, www.seh.nl/fileupload/Onderzoeksrapportage_SEH_congres_2012_bedieningsconcepten_hypotheekadvies.pdf, Dongen 2012.

42. P. Lalkens, 'Consument wil niet betalen voor advies financiële producten', *Het Financieel Dagblad* 29 oktober 2012.