

Wet financiële dienstverlening

Memorie van Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Financiële producten – verzekeringen, krediet, beleggingsproducten, betaalmiddelen – vervullen een belangrijke rol in het leven van mensen. Zo is een betaalrekening steeds meer een voorwaarde om volwaardig deel te kunnen nemen aan het maatschappelijke verkeer¹, stellen beleggingsproducten – beleggingsfondsen, aandelen, beleggingsverzekeringen - mensen in staat zich financieel voor te bereiden op grote uitgaven of beperkte inkomsten (stoppen met werken), en maakt krediet het mogelijk om nu uitgaven te doen, terwijl men pas op termijn over de middelen beschikt.

Het wetsvoorstel beoogt de verantwoordelijkheden van de financiële dienstverleners vast te leggen. Daartoe worden de belangrijkste kwaliteitskenmerken van financiële dienstverlening - deskundigheid, betrouwbaarheid, adequate informatieverstrekking en zorgvuldige advisering van de consument – wettelijk geborgd.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op de gedachte dat het voor de bescherming die een consument wordt geboden in principe niet moet uitmaken via welk distributiekanaal hij een product aanschaft -het uitgangspunt van distributieconsistentie- noch in welke financiële sector het betreffende product zijn oorsprong heeft (het uitgangspunt van cross-sectorconsistentie). Ter verwezenlijking van deze uitgangspunten zijn niet alleen bemiddelaars maar ook aanbieders, bijvoorbeeld banken en verzekeraars, en adviseurs, voorzover de advisering uitmondt in de aanbeveling van een specifiek financieel product, onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht.

De uitgangspunten van distributie- en cross-sectorconsistentie zijn niet alleen gericht op het creëren van een coherent beschermingsniveau van consumenten. Deze uitgangspunten geven ook invulling aan het speelveld waarop de financiële dienstverleners actief zijn en waarborgen dat dit speelveld zoveel mogelijk 'gelijk' is en verstoring van de concurrentie zoveel mogelijk wordt voorkomen.

In het wetsvoorstel zijn primair de uitkomsten van de consultatie over de nota Bemiddeling in financiële diensten² verwerkt. Tevens worden de herziening van de Wet op het consumentenkrediet (Wck), de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) het wetsvoorstel verwerkt, evenals de richtlijn

¹ Zie brief aan Tweede Kamer inzake maatschappelijke aspecten betalingsverkeer, *Kamerstukken II 2002/03, 27863, nr. 12*.

² Zie FIN01-399, alsmede de brief aan de Tweede Kamer met de reactie op de uitkomsten van de consultatie, *Kamerstukken II 2001/2002, 28000 IXB, nr. 24*.

Verzekeringsbemiddeling³ en - het merendeel van de bepalingen van - de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten⁴ in. Het wetsvoorstel laat het effectenbedrijf, de vermogensbeheerders en de effectenbemiddelaars nog buiten beschouwing. De integratie van deze onderwerpen met die van het onderhavige wetsvoorstel zal plaatsvinden in het kader van de totstandkoming van de Wet op het Financieel Toezicht⁵.

De opbouw van het algemene deel van deze memorie van toelichting is als volgt. In paragraaf 2 wordt ingegaan op de noodzaak tot herziening van de wetgeving en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het stellen van regels ten aanzien van de financiële sector. Paragraaf 3 biedt een schets van de markt en plaatst daarmee het wetsvoorstel in een economisch perspectief. Paragraaf 4 licht vervolgens toe hoe het wetsvoorstel past in het beleid ten aanzien van de financiële markten en de organisatie van het toezicht op die markten. Tevens wordt in die paragraaf ingegaan op de positionering van de AFM op grond van dit wetsvoorstel. Na deze algemene inleiding over de context van het wetsvoorstel in de paragrafen 2 tot en met 4, wordt in paragraaf 5 de achtergrond van het wetsvoorstel beschreven. Hierin worden zowel de nota Bemiddeling in financiële diensten als het door de Sociaal Economische Raad uitgebrachte advies 'Bemiddeling in financiële diensten'⁶ behandeld. Paragraaf 6 illustreert het belang van het Platform financiële dienstverlening voor de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel wordt het toezicht op financiële dienstverlening in consumentenkrediet en hypothecair krediet gemoderniseerd. Paragraaf 7 noemt de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige Wck. Paragraaf 8 geeft aan welke Europese initiatieven in het wetsvoorstel worden verwerkt. Paragraaf 9 bevat een schets van het wetsvoorstel. De hoofdlijnen en de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van eerdere regelgeving worden in deze paragraaf beschreven. Paragraaf 10, tenslotte, brengt de verwachte bedrijfseffecten, waaronder de administratieve lasten, in kaart. Daarbij is tevens rekening gehouden met de lasten die mogelijk uit lagere regelgeving voortvloeien.

2. Noodzaak tot (herziening van) regelgeving

De noodzaak tot een herziening van de regelgeving voor financiële tussenpersonen is tijdens de eerdergenoemde consultatie nadrukkelijk naar voren gekomen. Ook de Raad van Financiële Toezichthouders⁷ en de SER, die over dit onderwerp om advies zijn gevraagd⁸, kwamen tot de conclusie dat het wenselijk is om zowel de voorwaarden voor de toegang tot de markt als die waaraan een financiële dienstverlener tijdens de uitoefening van zijn bedrijf dient te voldoen, wettelijk te regelen. Er is een aantal

³ Richtlijn nr. 2002/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PbEG L 9).

⁴ Richtlijn nr. 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (PbEG L 271)

⁵ Zie paragraaf 4.2.

⁶ Publicatienummer 13, 18 oktober 2002

⁷ Zie het rapport "Tussenpersonen in de financiële sector" van de Raad van Financiële Toezichthouders, december 2001.

⁸ Zie paragraaf 3.2.

redenen waarom de overheid een rol te vervullen heeft bij de bescherming van de consument van financiële producten.

Aan de aanschaf van financiële producten zijn doorgaans risico's verbonden. Risico's die voor de consument in de regel moeilijker te beoordelen zijn dan voor de financiële dienstverlener. De financiële dienstverlener beschikt ten opzichte van de consument over een grote kennisvoorsprong. Deze informatieasymmetrie hangt samen met de complexiteit en heterogeniteit van financiële producten. Daar komt bij dat veel financiële producten niet frequent worden aangeschaft – denk aan een hypotheek of een levensverzekering – zodat er voor de consument weinig leer- en reputatie-effecten optreden. Bovendien zijn veel financiële producten 'ervaringsgoederen' waarvan de kwaliteit pas zichtbaar wordt naar verloop van tijd (bijv. een schadeverzekering).

Voor een deel is de genoemde informatieasymmetrie het bestaansrecht van de financiële dienstverleners. Het stelt hen in staat producten en diensten te creëren waarmee in een behoefte van de consument wordt voorzien. Voor het goede functioneren van de markt is het echter van belang dat de consument in staat wordt gesteld zich een oordeel te vormen over de verschillende producten en de mogelijkheid heeft om producten te vergelijken. Om die reden is het wenselijk dat van financiële dienstverleners wordt verlangd dat zij adequate informatie verschaffen over de door hen aangeboden producten en diensten. Daarnaast is deze informatieverstrekking een belangrijke hoeksteen van de consumentenbescherming. Door goede informatieverstrekking kan de consument worden gewaarschuwd voor de risico's die aan een product verbonden zijn en kan hij de vraag beantwoorden of het product in zijn behoeften voorziet. De beslissing die de consument vervolgens neemt is zijn eigen verantwoordelijkheid. Adequate informatieverstrekking is de voorwaarde waaronder hij deze verantwoordelijkheid invulling kan geven.

Naast informatieverstrekking over het product is het ook van belang dat de consument informatie krijgt die hem in staat stelt zich een oordeel te vormen over de dienstverlener. Dit is met name van belang indien de consument zich, ondanks de aangeboden informatie, geen oordeel kan (of wil) vormen over de financiële producten. In veel gevallen zal de consument er voor kiezen zich te laten adviseren door een financieel dienstverlener. Hij moet dan weten met welk type dienstverlener hij te maken heeft, Geeft de bemiddelaar zijn advies op basis van een objectieve analyse of is hij gebonden aan een beperkt aantal aanbieders?

Op de financiële dienstverlener die de consument een bepaald product aanbeveelt rust een sterkere zorgplicht dan wanneer hij zijn consument informeert. De consument mag er in principe op vertrouwen dat hij, door de aanbeveling van de financiële dienstverlener op te volgen, een verstandige beslissing neemt. Om deze reden zijn er naast informatieverstrekkingregels ook adviesregels in dit wetsvoorstel opgenomen. Overigens zal een consument ook wanneer hij wordt geadviseerd dit advies niet klakkeloos mogen volgen. Enige beoordeling van het advies en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie mag van de consument wel worden verwacht.

Informatieverstrekking en adviesregels zijn in de regel onvoldoende om een oordeel te vormen over de betrouwbaarheid en deskundigheid van een financiële dienstverlener. Door ook de betrouwbaarheid en deskundigheid van de adviseur in het toezicht te betrekken wordt het risico van (on)bewuste verkeerde advisering verkleind.

Deze 'micro-redenen' om de consument te beschermen dienen daarnaast nog een bredere doelstelling. Onregelmatigheden op de financiële markten brengen negatieve externe effecten met zich mee omdat ook niet direct getroffen (individuele) financiële dienstverleners schade oplopen door de slechte reputatie van sommige financiële dienstverleners. Indien het vertrouwen in financiële dienstverleners afneemt ontstaat het risico dat mensen hun geld niet meer aan financiële instellingen durven toe te vertrouwen. Dat leidt tot een kleiner aanbod van risicodragend kapitaal voor de economie als geheel. Kapitaalverschaffing en risicodekking zijn belangrijke voorwaarden voor een goed functionerende economie. Een negatief imago van de financiële markten schaadt derhalve het algemene belang. Hiermee wordt duidelijk dat de zorgvuldige behandeling van de consument tevens bijdraagt aan ordelijke en transparante marktprocessen en een beter functionerende economie.

De eerdergenoemde kwaliteitskenmerken – adequate informatieverstrekking, deskundigheid en betrouwbaarheid – zijn voor een belangrijk deel al geborgd in de markt. De Wck (voor consumentenkrediet) en de Wabb (voor verzekeringbemiddeling) dragen tot op zekere hoogte al bij aan een effectieve bescherming van de consument. Geconstateerd moet echter worden dat deze wetten de genoemde kwaliteitskenmerken slechts deels borgen. De Wck stelt geen (daadwerkelijke) eisen aan de deskundigheid⁹ en betrouwbaarheid en kent een gebrekkig toezichtinstrumentarium. De Wabb stelt alleen eisen aan de deskundigheid van verzekeringstussenpersonen. Een adequate informatievoorziening wordt door de Wabb niet van de verzekeringstussenpersoon verlangd.

Deze gebreken in de huidige financiële toezichtwetgeving worden ten dele ondervangen door het stelsel van zelfregulering dat in Nederland aanwezig is. Wetgeving zou immers niet nodig zijn indien alle marktpartijen zich aan effectieve en inhoudelijk goede zelfregulering zouden houden. Momenteel is de meerderheid van de financiële dienstverleners aangesloten bij brancheorganisaties als de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars, de Nederlandse Vereniging van Assurantieadviseurs en Financiële Dienstverleners (NVA), de Vereniging van onafhankelijke financiële en assurantieadviseurs (NBVA), de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN), de Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Assurantiebedrijven (NVGA), de Stichting Keurmerk Hypotheek Bemiddeling (SKHB), Contactorgaan Hypothecair Financiers (CHF), de Nederlandse Vereniging van zelfstandige onafhankelijke Financiële dienstverleners (NVF), de Nederlandse Thuiswinkel Organisatie,

⁹ De Wck kent de eis dat een kredietgever 100 kredieten per jaar moeten afsluiten. Doet hij dit dan wordt hij geacht deskundig te zijn.

de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de Nederlandse Vereniging van Hypotheekadviseurs en de Federatie van Financiële Planners (FFP) . Veel van deze brancheorganisaties stellen als voorwaarde voor het lidmaatschap dat gedragscodes over de omgang met consumenten worden onderschreven. Ook zijn er op de markt zeer waardevolle initiatieven ontstaan als de Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair (GIDI) die de positie van de consument wezenlijk verbeteren. Geconstateerd moet echter worden dat slechts een beperkt deel van de markt zich committeert aan deze waardevolle initiatieven. De beperkte marktdekkendheid van de zelfregulering zorgt ervoor dat er een ongelijk speelveld ontstaat waarop bonafide dienstverleners concurreren met marktpartijen die zich aan gedragscodes weinig gelegen laten liggen. Daarbij komt dat de negatieve reputatie van deze laatste groep tevens de reputatie van de eerste groep kan aantasten.

Het is nadrukkelijk niet de intentie van dit wetsvoorstel om de bestaande zelfregulering volledig te vervangen of te ontmoedigen. Het wetsvoorstel kan eerder worden beschouwd als een wettelijke borging van dergelijke normen. Meer in het algemeen zoekt het wetsvoorstel aansluiting bij de normen waaraan het 'goede' deel van de markt zich al vrijwillig houdt en bedoelt het met name de dienstverlening van het minder goede deel op een hoger niveau te tillen (of van de markt te weren).

Tenslotte kan nog worden gewezen op het Burgerlijk Wetboek. Voor een belangrijk deel vloeien de verplichtingen tot het verstrekken van adequate informatie en het behoorlijk adviseren van consumenten al voort uit het civiele recht. Dat neemt niet weg dat de weg naar de civiele rechter voor de individuele consument vaak een langdurige en kostbare aangelegenheid is. Tevens slaagt het civiele recht er slechts ten dele in overtreding van normen te voorkomen. Financiële dienstverleners die er een 'hit-and-run'-tactiek op nahouden zullen over het algemeen verdwenen zijn voordat de consument hen voor de rechter kan dagen. Publiek toezicht voegt aan het civiele recht een extra prikkel tot het naleven van verplichtingen ten aanzien van informatieverstrekking en zorgvuldige advisering toe. Door middel van boetes, dwangsommen en doordat uiteindelijk malafide partijen van de markt kunnen worden geweerd kan publiek toezicht een wezenlijke aanvulling leveren op het systeem van consumentenbescherming dat reeds bestaat.

Al met al kan worden geconstateerd dat er goede redenen zijn om waarborgen in te bouwen dat de consument goed wordt geïnformeerd en geadviseerd door deskundige en betrouwbare financiële dienstverleners. Hierbij is niet alleen de individuele consument, maar ook de economie als geheel gebaat. Het huidige stelsel van wetgeving schiet op belangrijke punten tekort en dit tekort wordt onvoldoende gecompenseerd door de bestaande zelfregulering. Alleen door middel van wetgeving die een bredere scope en een effectiever publiek toezichtinstrumentarium kent kan een marktdekkende kwaliteitsborging worden gecreëerd.

3. Schets van de markt

3.1 Algemeen

In Nederland bieden honderden aanbieders financiële producten aan die dienen ter kapitaaluitzetting, kapitaalverschaffing en risicodekking voor de afnemers. De distributie van deze financiële producten nemen de aanbieders gedeeltelijk zelf ter hand, maar veelal gebeurt dit ook via andere distributiekkanalen, bijvoorbeeld door uitbesteding of door distributie via (in meer of mindere mate) onafhankelijke bemiddelingskanalen. Naast de diensten die hierbij worden aangeboden door de aanbieders zelf, verrichten ook enkele tienduizenden bemiddelaars uiteenlopende diensten voor consumenten en aanbieders zoals verkoop, advisering en onderhoud van financiële contracten.

In een goed werkende markt van financiële diensten staan aanbieders en bemiddelaars de consument, tegen een scherp geprijsde beloning, bij in het zoeken naar de financiële producten die het beste aansluiten op diens voorkeuren en behoeften en die bovendien vallen binnen de financiële ruimte die de individuele consument hiervoor tot zijn beschikking heeft. Bij het goed functioneren van de markt van financiële diensten zal in het aanbod dan ook adequaat worden geanticipeerd op de (steeds veranderende) wensen van de afnemers.

De markt van financiële dienstverlening in Nederland heeft een grote omvang. De aangeschafte financiële producten en diensten kunnen bovendien een vrij grote invloed hebben op de financiële situatie van consumenten, gezien de risico's die doorgaans aan financiële producten verbonden zijn. Waar de markt (op onderdelen) niet uit zichzelf komt tot gezonde marktverhoudingen en een goede allocatie van middelen, kan overheidsingrijpen, gericht op het wegnemen van marktimperfecties, een belangrijke bijdrage leveren aan de werking van de markt. Gezien de voornoemde kenmerken van deze markt kan overheidsingrijpen tevens belangrijke uitstralingseffecten hebben naar de economie als geheel.

Belangrijk principe hierbij is dat aanbieders op een markt met elkaar moeten concurreren onder gelijke voorwaarden (gelijk speelveldgedachte). Overheidsingrijpen kan bijdragen aan gezonde marktverhoudingen en marktprocessen. Met betrekking tot de gezonde marktverhoudingen kan worden gewezen op het belang van een adequate bescherming voor de consument, die vanuit de complexiteit van financiële contracten een informatieachterstand kan hebben ten opzichte van de aanbieder of bemiddelaar. Overigens geldt als belangrijk aandachtspunt hierbij dat overheidsingrijpen de marktwerking niet onnodig dient te verstoren.

3.2 Marktsegmenten

Naast de distributie door aanbieders zelf wordt in de markt van financiële dienstverlening traditioneel steeds een onderscheid gemaakt tussen verzekeringsbemiddeling, hypotheekbemiddeling, bemiddeling in consumentenkredieten, depositobemiddeling en effectenbemiddeling.

Verzekeringen

Verzekeringen worden traditioneel in belangrijke mate via het intermediaire distributiekanaal verkocht. De assurantietussenpersoon adviseert de consument in de keuze tussen verschillende, vaak complexe verzekeringsproducten. Deze adviesfunctie wordt in sommige gevallen breed opgevat, waarbij de tussenpersoon periodiek beziet of een verzekeringsportefeuille aansluit bij de actuele persoonlijke situatie van de consument. Nadat de consument zijn keuze heeft bepaald, draagt de tussenpersoon zorg voor het totstandkomen van het verzekeringscontract, voor de inning van de verzekeringspremies en ten slotte in veel gevallen voor de schadeafhandeling tijdens de looptijd van het contract.

Hypotheken

Hypotheekbemiddelaars adviseren de consument op basis van zijn wensen en financiële mogelijkheden over de keuze voor een hypotheekproduct, zowel wat betreft de geldverstrekking als de aan de lening te koppelen verzekering. Zij brengen het contact tussen aanbieder en consument tot stand en nemen dikwijls een deel van de administratieve afhandeling voor hun rekening.

Kredieten

Bemiddelaars in consumptief krediet assisteren de consument bij het vinden van gunstige tarieven en voorwaarden voor geldleningen bij de verschillende aanbieders. In tegenstelling tot de assurantie- en hypotheekkantoren werken de kredietbemiddelaars vaak schriftelijk.

Deposito's

Bemiddeling in het aantrekken van gelden is het verrichten van activiteiten bij het tot stand brengen van overeenkomsten van geldlening op naam van een derde of derden. In de praktijk gaat het vaak om spaarrekeningen, waarvoor bemiddeling is toegestaan mits de gelden worden ontvangen op naam van de kredietinstelling. De rol van de bemiddelaar is vaak beperkt tot het invullen van formulieren; de zaken worden rechtstreeks afgehandeld tussen de kredietinstelling en de consument.

Effecten

Effectentransacties op de effectenbeurzen verlopen per definitie via een effectenbemiddelaar, aangezien consumenten zelf geen directe toegang tot de beurs hebben. Meer vergelijkbaar met de hiervoor beschreven tussenpersonen zijn het de beleggingsadviseur, de beleggingsfondsen, en de cliëntenremisier,

die consumenten in contact brengen met de effecteninstelling. Overigens gebeurt cliëntremise zelden als een hoofdtaak, maar veeleer in aanvulling op andere bemiddelingsactiviteiten.

3.3 Marktontwikkelingen

De bovenstaande grove classificatie van de verschillende producten is nuttig om een overzicht te krijgen van de verschillende bemiddelingsactiviteiten, maar heeft de afgelopen jaren aan relevantie verloren wat betreft de feitelijke marktstructuur. In de markt voor financiële diensten is zowel in aanbod als in distributie sprake van een aanzienlijke vervlechting en dynamiek. Grenzen tussen producten en distributiekanaalen hebben aan belang ingeboet en nieuwe distributiekanaalen zijn opgekomen.

In toenemende mate is sprake van integratie van de verschillende diensten bij één bemiddelaar of aanbieder. De traditionele assurantietussenpersoon die enkel bemiddelde in verzekeringen heeft zich in veel gevallen ontwikkeld tot een geïntegreerde intermediair die zich niet alleen op de verkoop van schade- en levensverzekeringen richt, maar ook bijvoorbeeld bemiddelt in hypothecair krediet. Aan de hypothecaire geldlening is bovendien soms een beleggingsproduct gekoppeld en vrijwel altijd wordt hierbij ook een levensverzekering afgesloten. Deze ontwikkelingen onderstrepen nog eens het belang van een cross-sector consistent wettelijk kader.

Naast de concentratie van voorheen gescheiden diensten vindt in het intermediaire distributiekanaal ook een verbreding plaats van de groep die als bemiddelaar in financiële diensten kan worden aangemerkt, waarbij bedrijven met een hoofdfunctie buiten de financiële sector tegenwoordig tevens optreden als bemiddelaar. Bovendien ondervindt de tussenpersoon concurrentie van directe verkoop door financiële instellingen via eigen kantoren, telefoon, post of internet.

Deze ontwikkelingen resulteren voor de consument in verruimde mogelijkheden met betrekking tot de wijze waarop verschillende financiële producten kunnen worden aangeschaft. De geschetste dynamiek, zoals de toenemende vervlechting, vergroot daarbij het belang van een adequaat, cross-sector consistent vormgegeven beschermingskader voor de consument, opdat deze daadwerkelijk kan profiteren van de geboden mogelijkheden. De opkomst van nieuwe afzetkanalen benadrukt tevens het belang van een distributieconsistent kader. Door invulling te geven aan de uitgangspunten van distributie- en cross-sectorconsistentie sluit het wetsvoorstel dan ook logisch aan op de veranderende marktstructuur.

4. Het wetsvoorstel in zijn context geplaatst

4.1 Beleid ten aanzien van de financiële markten

Het beleid ten aanzien van de financiële markten is gericht op de bescherming van de belangen van de consument, het vertrouwen in de financiële sector en het efficiënt functioneren van de financiële markten. Deze doelstellingen worden verwezenlijkt door normen te stellen voor het handelen door financiële instellingen in financiële toezichtregelgeving.

De regelgeving op het gebied van financiële markten kent grofweg drie soorten normen. Ten eerste gelden er gedragsregels die voorschrijven op welke wijze financiële instellingen met hun (potentiële) klanten dienen om te gaan. Transparantie is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Consumenten dienen over voldoende informatie te beschikken over de wezenlijke kenmerken van financiële producten en diensten, om tot een verantwoorde keuze te komen bij de aanschaf ervan. Voorts gelden in dit verband voorwaarden voor integere omgangsvormen op de financiële markten, waaronder de verplichting voor aanbieders en bemiddelaars om zorgvuldig met de belangen van een klant om te gaan. Het tweede type normen zijn soliditeit- of prudentiële regels. Deze regels zijn voornamelijk gericht op het tegengaan van insolventie van financiële instellingen. Het gaat hierbij om bedrijfseconomische bepalingen, onder meer met solvabiliteits- en liquiditeitsvereisten.

In de derde plaats zijn er regels die gedragstypisch noch prudentieel van aard zijn. Gedacht moet dan worden aan regels over de betrouwbaarheid van bestuurders van financiële instellingen.

De regels in het wetsvoorstel zijn met name gedragstypisch van aard. Vanwege het belang van integriteit voor het vertrouwen in de financiële sector, wordt daarnaast ook de noodzaak van betrouwbaarheid van financiële dienstverleners in dit wetsvoorstel geregeld.

Vanwege de vervlechting van producten en financiële instellingen, heeft het beleid en de regelgeving in de financiële sector de laatste jaren steeds meer een cross-sectoraal karakter gekregen. De implementatie van de nota Informatieverstrekking aan consumenten van financiële diensten¹⁰ is hiervan een voorbeeld. Voor gedragsregels heeft dit onder meer tot gevolg gehad dat steeds meer een *productgeoriënteerde* benadering wordt gekozen. Dit houdt in dat eisen worden gesteld aan elke aanbieder die een bepaald type product aanbiedt, ongeacht of de aanbieder nu een bank, verzekeraar of bijvoorbeeld een financieringsonderneming is. Als voorbeeld van een dergelijke gedragsregel kan de financiële bijsluiter worden genoemd die sinds 1 juli 2002 is voorgeschreven voor alle complexe financiële producten, ongeacht het soort aanbieder.

¹⁰ Kamerstukken 1998/99, 26266, nr. 1.

In de eerdergenoemde nota Bemiddeling in financiële diensten¹¹ is daaraan het uitgangspunt van distributieconsistentie toegevoegd. Dit uitgangspunt brengt tot uitdrukking dat het voor de bescherming van de consument in beginsel niet moet uitmaken via welk distributiekanaal hij zijn producten aanschaft. Binnen verschillende distributiekanaalen kunnen immers vergelijkbare activiteiten worden verricht. Verschillen in normering zijn alleen aanvaardbaar zover dit uit de aard van de door de financiële dienstverlener verrichte activiteiten voortvloeit. Het wetsvoorstel kent derhalve ook een *activiteitgeoriënteerde* benadering.

4.2 De kanteling van het toezicht

Het toezicht op de financiële sector is opgedragen aan de Nederlandsche Bank NV (DNB), de Stichting Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK) en de Stichting Autoriteit Financiële Markten (AFM). In 2002 is in overleg met de Tweede Kamer op basis van de nota *Hervorming van het toezicht op de financiële sector*¹² er voor gekozen om het financieel toezicht in Nederland te kantelen van een sectoraal naar een functioneel toezichtmodel met twee toezichthouders. Het prudentieel toezicht is opgedragen aan DNB/PVK, waardoor er een duidelijke link met het systeemtoezicht (de stabiliteit van het financiële bestel als geheel) dat door DNB als centrale bank wordt uitgeoefend. Het gedragstoezicht is opgedragen aan de AFM. In een markt die zich, zoals hierboven werd beschreven, sterk cross-sectoraal ontwikkelt, is de doeltreffendheid en marktgerichtheid van het toezicht gediend met toezichthouders die zich ten aanzien van alle financiële instellingen richten op de soliditeit respectievelijk het gedrag in de markt ten opzichte van de consument. De eerste fase van de hervorming, vormgegeven in het bestaande wettelijke kader via wijziging van lagere regelgeving, besluiten en operationele verschuivingen, is medio 2002 voltooid. De tweede fase van de hervorming, de kanteling van de structuur van de formele financiële toezichtwetgeving, is in volle gang. Doel is om te komen tot één cross-sectorale wet die het toezicht op de financiële markten regelt, de Wet op het Financieel Toezicht (WFT). De structuur van deze nieuwe wet is op 20 december 2002 aan de Tweede Kamer gepresenteerd.¹³ De WFT zal bestaan uit een *Algemeen deel financieel toezicht* en *bijzondere delen* voor het prudentieel toezicht, het gedragstoezicht en het toezicht op de infrastructuur van de financiële markten.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat gedragsregels. Derhalve wordt de AFM als toezichthouder aangewezen. Het voornemen bestaat om deze gedragsregels in het bijzondere deel voor het gedragstoezicht in de WFT op te nemen. Er is voor gekozen de Wfd-gedragsregels niet te laten wachten op de WFT. Het belang van de bescherming van de consument van financiële producten is hiervoor een belangrijke reden. Daarnaast worden in het wetsvoorstel twee richtlijnen geïmplementeerd waarvan de tijdige implementatie niet kan worden gehaald indien deze pas in de WFT zouden worden opgenomen. Tot slot is van belang dat de omvang van de WFT dermate groot is dat het wenselijk wordt om het aantal beleidsinhoudelijke discussies dat in het kader van de WFT moet worden gevoerd te beperken. Door het toezicht op financiële dienstverleners al in het onderhavige wetsvoorstel te moderniseren kan de

¹¹ Zie voetnoot 2.

¹² *Kamerstukken II 2001/02, 28122, nr 2*

¹³ *Kamerstukken II, 2002/03, 28122, nr. 9*

beleidsmatige discussie hierover met een grotere focus worden gevoerd. De daaropvolgende omzetting naar de WFT kan zich vervolgens beperken tot een technische omzetting.

Het risico van toezichtoverlap

Een voorwaarde voor het functionele toezichtmodel is een goede splitsing tussen beide toezichtdomeinen. Deze splitsing dient niet alleen analytisch mogelijk te zijn, maar moet ook in de praktijk worden doorgevoerd. De risico's van overlap of competentiegeschillen doen zich wat dit wetsvoorstel betreft uitsluitend voor voorzover het wetsvoorstel zich richt op banken en verzekeraars.¹⁴ Op de overige financiële dienstverleners die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen, wordt geen prudentieel toezicht uitgeoefend. In het wetsvoorstel is een scherpe scheiding aangebracht tussen beide toezichtdomeinen door de AFM geen toezichtbevoegdheden te geven ten aanzien banken en verzekeraars voor zover het regels betreft die noch gedrag noch prudentieel van aard zijn. Dit betekent dat de AFM geen toezicht houdt op algemene aspecten van de bedrijfsvoering, noch op de deskundigheid indien het de algemene deskundigheideisen betreft die reeds door DNB/PVK worden getoetst. Voorts is gekozen voor een stelsel waarbij banken en verzekeraars voor Wfd-activiteiten een "vergunning van rechtswege"-ontvangen. Een separate preventieve Wfd-toets is voor deze instellingen, gelet op de vergunningeisen die uit de Wet toezicht verzekeringbedrijf 1993 en de Wet toezicht kredietwezen 1992 volgen, niet gerechtvaardigd. Dit neemt echter niet weg dat het voor een gelijk speelveld op de financiële markten wel noodzakelijk is om banken en verzekeraars aan dezelfde normen te onderwerpen als de overige financiële dienstverleners.

4.3 De positionering van de toezichthouder

Net als de overige financiële toezichtwetgeving gaat het onderhavige wetsvoorstel uit van het beginsel 'toezicht op afstand'. Dit vanwege het belang van een onafhankelijke en deskundige uitoefening van het toezicht op de financiële markten en de op deze markten werkzame ondernemingen. Het beginsel 'toezicht op afstand' is gebaseerd op het uitgangspunt dat de toezichthouder onafhankelijk is in de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. De toezichthouder dient daarbij te opereren vanuit zijn specifieke deskundigheid en binnen het wettelijke kader. De minister is verantwoordelijk op afstand. Deze verantwoordelijkheid betreft de kwaliteit van de regelgeving, de toedeling van een adequaat toezichtinstrumentarium en de benoeming en het ontslag van de bestuurders van de toezichthouder. Teneinde zich een oordeel te kunnen vormen over de wijze waarop de AFM in algemene zin zijn taken uitoefent ontvangt de minister jaarlijks een verslag. Dit jaarverslag wordt openbaar gemaakt. Bovendien kan de minister ingrijpen indien de toezichthouder zijn taak ernstig verwaarloost. Daartoe kan de minister, teneinde zich een oordeel te kunnen vormen over de toereikendheid van de wet of de wijze waarop de toezichthouder zijn taak uitoefent, inlichtingen bij de toezichthouder inwinnen. Deze taak, ook wel omschreven als 'toezicht op toezicht', is sinds enige jaren in verschillende toezichtwetten opgenomen en is ook in het onderhavige wetsvoorstel geborgd.

De toezichthouder staat diverse bestuursrechtelijke instrumenten ter beschikking. Zo kunnen dwingende aanwijzingen worden gegeven, bestuurlijke boetes of lasten onder dwangsom worden opgelegd, overtredingen openbaar worden gemaakt en kan aan instellingen de toegang tot de markt worden ontzegd, bijvoorbeeld door het weigeren of intrekken van een vergunning. In plaats van bestuursrechtelijke handhaving kan bij overtredingen in bepaalde gevallen worden gekozen voor strafrechtelijk optreden, waarbij de Belastingdienst/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst (FIOD-ECD) onderzoek doet naar overtreding van de toezichtregelgeving. Dit is met name relevant voor zware overtredingen van de financiële toezichtswet- en regelgeving.

Zoals ook bij andere “marktautoriteiten” – bijvoorbeeld de Nederlandse Mededingingsautoriteit – het geval is, ziet de AFM toe op de naleving van de regels en kan zij tevens een punitieve sanctie – een bestuurlijke boete – opleggen. Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid is dit gewenst.¹⁵ Als waarborg tegen een eventuele verstrengeling van belangen bij de toezichthouder van de diverse bevoegdheden is in het wetsvoorstel bepaald dat de werkzaamheden in verband met het opleggen van een boete worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij het vaststellen van de overtreding en het daaraan voorafgaande onderzoek.¹⁶ Daartoe is binnen de organisatie van de AFM een onafhankelijke boete- en lastfunctionaris aangewezen aan wie de bevoegdheid tot sanctieoplegging is toebedeeld. Het takenpakket van deze functionaris is zodanig ingericht dat deze persoon niet degene is die van een overtreding een rapport of proces-verbaal opmaakt. De organisatie van taken binnen de AFM is derhalve in overeenstemming met artikel 5.4.2.6., vierde lid, van het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

Het wetsvoorstel delegeert op een aantal plaatsen de bevoegdheid om de wettelijke kaders in lagere regelgeving uit te werken. In een aantal gevallen wordt daarbij tevens de mogelijkheid geopend om aan de AFM regelgevende bevoegdheid toe te kennen. Van deze mogelijkheid zal met grote terughoudendheid gebruik worden gemaakt. Aan de AFM zal alleen, indien dit noodzakelijk is, de bevoegdheid tot het stellen van regels van technische of organisatorische aard worden gesubdelegeerd. Daarbij zal aan de Minister van Financiën een mogelijkheid worden gegeven om ten aanzien van de door de AFM gemaakte regels een aanwijzing tot aanpassing van die regels te geven.

Overigens beoogt dit wetsvoorstel niet de instrumenten van de AFM te moderniseren. De positionering van de toezichthouders vormt een belangrijk onderdeel van de WFT. Door de positionering in de context van het *Algemeen deel financieel toezicht* mee te nemen kan de discussie over de positionering worden gevoerd over de volle breedte van het financieel toezicht.

¹⁴ Waaronder de natura-uitvaartverzekeraars.

¹⁵ Kamerstukken II 2003-2004, 29370, nr 1 (Evaluatie van de Wet tot invoering van de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete in de financiële wetgeving).

¹⁶ Artikel 82 van het wetsvoorstel.

5. De achtergrond van het wetsvoorstel: de nota Bemiddeling in financiële diensten en het advies van de SER

De kwaliteitskenmerken van financiële dienstverlening

In de nota Bemiddeling in financiële diensten¹⁷ is verkend hoe het toezicht op financiële tussenpersonen een coherente plaats kan krijgen binnen het beleid ten aanzien van het toezicht op de financiële markten. In deze nota zijn daartoe de belangrijkste kwaliteitskenmerken van financiële distributie beschreven. Tijdens de consultatie van marktpartijen en de Consumentenbond over de nota is aan geconsulteerde partijen de vraag gesteld hoe het toezicht op het financiële distributiekanaal zou moeten worden ingericht¹⁸.

Tijdens de consultatie over de nota is bevestigd dat de kwaliteit van het financiële distributiekanaal met name wordt bepaald door de volgende kenmerken:

1. deskundigheid van de dienstverlener ten aanzien van de producten of diensten die hij aanbiedt en de wijze waarop hiermee kan worden voorzien in de behoeften van de consument;
2. integriteit, waaronder zowel de betrouwbaarheid van de dienstverlener als de verplichting om consumenten zorgvuldig te behandelen wordt gerekend;
3. een adequate informatieverstrekking over de aangeboden producten en diensten;
4. financiële en juridische zekerheid ten aanzien van de afwikkeling en uitvoering van overeenkomsten.

De Raad van Financiële Toezichthouders heeft daaraan toegevoegd dat tevens een adequate organisatie van de bedrijfsvoering door de dienstverlener van belang is. De administratie van een dienstverlener moet onder meer de toezichthouder in staat stellen om zich een oordeel te vormen over de vraag of de dienstverlener zich aan de geldende voorschriften houdt.

Uit de consultatie kwam naar voren dat er overeenstemming bestaat over de noodzaak van een wettelijke verankering van genoemde kwaliteitskenmerken en dat bij de vormgeving daarvan cross-sector- en distributieconsistentie als uitgangspunten dienen te worden gehanteerd. Verschil van inzicht bestond er over de vraag in welke mate de kwaliteitskenmerken door middel van regelgeving dan wel zelfregulering kunnen worden uitgewerkt.

De uitwerking van de kwaliteitskenmerken

Aan de SER is op 16 april 2002 advies gevraagd over de mate waarin de kwaliteitskenmerken door middel van zelfregulering zouden kunnen worden gewaarborgd. De SER heeft op 18 oktober 2002 zijn advies 'Bemiddeling in financiële diensten' uitgebracht¹⁹. De SER onderschrijft de uitgangspunten van distributie-

¹⁷ Zie noot 2

¹⁸ Zie de brief aan de Tweede Kamer met de reactie op consultatienota 'Bemiddeling in financiële diensten', *Kamerstukken II 2001/02, 28000 IXB, nr. 24*.

¹⁹ *Kamerstukken II, 28600 IXB, nr. 18*

en cross-sectorconsistentie en benadrukt dat in het wetsvoorstel niet alleen de positie van bemiddelaars, maar ook die van aanbieders moet worden geregeld²⁰. Ook over het voorgestelde systeem van een wettelijk kader met zorgplichten voor eerdergenoemde kwaliteitskenmerken oordeelt de SER positief.

Het SER-advies bevat voor de beantwoording van de aan de SER voorgelegde vraag over de balans tussen wetgeving en zelfregulering belangrijke gezichtspunten. Deze gezichtspunten worden hieronder beschreven en toegelicht.

1. *Het publieke belang, en daarmee ook de mogelijkheden voor zelfregulering, verschillen per kwaliteitskenmerk.*

- De financiële en juridische zekerheid van transacties moet gewaarborgd zijn. Dit vraagt om een wettelijke regeling van dit kwaliteitskenmerk. Alleen de inrichting van een klachteninstituut, dat voor de afwikkeling van problemen omtrent dit kwaliteitskenmerk van belang kan zijn, kan via zelfregulering worden geregeld.
- Ook de betrouwbaarheid van bestuurders moet in regelgeving worden uitgewerkt. Voor de betrouwbaarheid van medewerkers is een op de werkgever rustende zorgplicht toereikend.
- Van de overige kwaliteitskenmerken – deskundigheid, informatievoorziening en zorgvuldige behandeling van de consument – is een uitwerking in zelfregulering in principe wel mogelijk.

2. *Een belangrijke voorwaarde voor effectieve zelfregulering is dat voldoende bedrijven in de markt zijn aangesloten bij de zelfregulering, omdat er bij een gedeeltelijke dekking ruimte bestaat voor free riders.* Het door de SER geformuleerde aandachtspunt – dat partijen die niet zijn aangesloten bij zelfregulering kunnen profiteren van de partijen die daarbij wel zijn aangesloten – wordt overigens genuanceerd door het feit dat ook marktpartijen die niet zijn aangesloten bij zelfregulering aan het wettelijke kader dienen te voldoen. Op deze partijen zal derhalve nog steeds de plicht rusten om aannemelijk te maken dat aan het wettelijk kader wordt voldaan. Zij zullen dat in principe moeilijker kunnen aantonen dan partijen die zijn aangesloten bij zelfregulering.

3. *Zelfregulering mag aan potentiële nieuwe marktpartijen geen onnodige toetredingsdrempels opwerpen en de mededinging niet onnodig beperken.*

Indien deelname aan zelfregulering de facto een voorwaarde is om deel te kunnen nemen aan de markt, dan kan de inhoud ervan ook de mogelijkheden voor nieuwe toetreders beperken. Daarnaast kan zelfregulering de mededinging beperken doordat er ten aanzien van onderwerpen waarover in de zelfregulering afspraken zijn gemaakt geen concurrentie meer plaatsvindt. In de *Richtsnoeren voor de samenwerking van bedrijven* van de NMa staat daarover onder meer dat de NMa in beginsel positief

²⁰ De SER noemt daarnaast als aparte categorie nog 'banken'. In de zin van het wetsvoorstel kunnen banken, afhankelijk van de activiteiten die worden ontplooid, worden beschouwd als aanbieder (vb. van betaaldiensten), als bemiddelaar (voor een gelieerde verzekeraar) of als adviseur (van beleggingsproducten).

staat tegenover samenwerking door ondernemingen “als zij daardoor in staat zijn efficiënter te werken, beter te presteren en beter te concurreren”. Het maken van afspraken over prijzen, verdelingen van de markt en gemeenschappelijke weigering van leveringen zijn vanzelfsprekend verboden.

4. *De kwaliteit van de zelfregulering moet ook inhoudelijk worden getoetst.*

Er is “geen garantie dat het maatschappelijk belang van bijvoorbeeld consumentenbescherming voldoende tot uitdrukking komt in zelfregulering”²¹. Indien zelfregulering ontoereikend is om een bepaald kwaliteitskenmerk te borgen, dan zal regelgeving moeten worden overwogen.

5. *Het toezicht op de naleving van het wettelijke kader moet bij één publieke toezichthouder worden belegd.*

Het gaat om toezichttaken die thuishoren in het publieke domein. De SER ondersteunt de keuze van het kabinet om de gedragstoezichthouder AFM met het toezicht te belasten²². Dit neemt niet weg dat de aanwezigheid van effectieve zelfregulering (inclusief een adequaat toezicht- en handhavingsmechanisme) van belang is voor het publieke toezicht.

6. *Brancheorganisaties kunnen een ondersteunende rol vervullen.*

Het toezicht kan worden vereenvoudigd en versneld indien bij de AFM de overtuiging bestaat dat een financiële dienstverlener is aangesloten bij zelfregulering die op adequate wijze invulling geeft aan het wettelijke kader²³. Bij niet-georganiseerde dienstverleners zal de AFM zelf de toets op de kwaliteitskenmerken moeten verrichten. Het toezicht zal, met andere woorden, risico-georiënteerd zijn. In dat kader doet de SER de suggestie aan marktpartijen om een stichting in het leven te roepen waarin de brancheorganisaties vertegenwoordigd zijn. Deze stichting kan in de eerste plaats sectoroverstijgende zelfregulering stimuleren en bovendien als gesprekspartner voor de toezichthouder en de Rijksoverheid dienen.

Rekening houdend met deze gezichtspunten kan de rolverdeling tussen de marktpartijen, de wetgever en de toezichthouder als volgt worden beschreven²⁴.

²¹ SER-advies, p. 18

²² SER-advies, par. 7.5

²³ SER-advies, par. 7.5

²⁴ Zie de kabinetsreactie op het SER-advies, *Kamerstukken II 2002/03, 28 600 IXB, nr. 18.*

De markt:

- kan door bovengenoemde stichting een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de financiële dienstverlening. De activiteiten van deze stichting vallen onder verantwoordelijkheid van de aangesloten marktpartijen²⁵.
- kan een belangrijke rol krijgen bij het bevorderen van cross-sector- en distributieconsistente zelfregulering. Voor uitwerking in zelfregulering komen de volgende onderwerpen in aanmerking: deskundigheid, informatieverstrekking, zorgvuldige omgang met de klant en buitengerechtelijke geschillenbeslechting.
- ook kunnen marktpartijen een actieve rol vervullen bij het bevorderen van het kwaliteitsniveau van de gehele beroepsgroep, bijvoorbeeld door middel van educatie en voorlichting.

De wetgever²⁶:

- is verantwoordelijk voor een adequaat wettelijk kader, waarin de kwaliteitskenmerken van financiële dienstverleners en het toezicht op de naleving van de wettelijke regels goed worden geregeld.
- beoordeelt of de zelfregulering waaraan de markt zich committeert de wettelijke kwaliteitskenmerken voldoende borgt.
- werkt in regelgeving uit:
 - financiële zekerheid en integriteit in de zin van betrouwbaarheid
 - onderwerpen waarvoor o.g.v. EU-richtlijnen regelgeving tot stand moet komen
 - onderwerpen ten aanzien waarvan het wezenlijk is dat alle marktpartijen op identieke wijze handelen, zodat regelgeving de facto onvermijdbaar is
 - onderwerpen die niet tijdig en adequaat door middel van zelfregulering zijn geregeld.

²⁵ Om deze scheiding helder te houden is het van belang dat er tussen de stichting, de wetgever en de toezichthouder geen institutionele banden bestaan.

²⁶ Onder wetgever wordt in dit verband mede verstaan de AFM voor zover deze op grond van de wet of de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur bevoegd is tot het vaststellen van nadere regels.

De toezichthouder:

- is verantwoordelijk voor het publieke gedragstoezicht zoals dat uit de regelgeving voortvloeit. Alle financiële dienstverleners, ook die bij zelfregulering zijn aangesloten, dienen aan de regelgeving te voldoen.
- het toezicht is risicogeoriënteerd: in het toezicht hoeft minder aandacht te worden besteed aan dienstverleners die naar het oordeel van de AFM een beperkt risicoprofiel kennen.
- de AFM zal een dergelijk profiel sneller aannemen wanneer de dienstverlener is aangesloten bij een organisatie van marktpartijen en hij gebonden is aan de door deze organisatie vastgestelde en door de AFM getoetste en adequaat bevonden gedragsregels en hij deze aantoonbaar naleeft.

Uit dit model wordt duidelijk dat de rol van de wetgever en de toezichthouder voor een deel afhankelijk is van het succes van zelfregulering. Naarmate zelfregulering succesvoller is – dat wil zeggen inhoudelijk beter, beantwoordend aan de uitgangspunten van cross-sector- en distributieconsistentie en effectief – zal de rol van de overheid beperkter kunnen zijn.

6. Het Platform financiële dienstverlening

Op verzoek van de Minister van Financiën en conform het advies van de SER heeft de AFM in januari 2003 het Platform financiële dienstverlening opgericht. In dit Platform zijn de representatieve brancheorganisaties vertegenwoordigd die door het wetsvoorstel worden geraakt. Het Platform heeft tot taak de AFM te adviseren over de mogelijke uitwerking van het wetsvoorstel ten aanzien van de vereiste deskundigheid, informatieverstrekking, zorgvuldige omgang met de klant, adequate behandeling van klachten – buitengerechtelijke geschillenbeslechting – en de wederzijdse verantwoordelijkheid van aanbieders en bemiddelaars. De AFM zal vervolgens de Minister van Financiën adviseren.

Het Platform zal naar verwachting in april 2004 haar concept-adviezen afronden. Het Platform heeft besloten dat de consultatie over deze adviezen van de overige marktpartijen (de achterban) zal beginnen op het moment dat dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, zodat de marktpartijen de adviezen en het wetsvoorstel in onderlinge samenhang kunnen beoordelen.

Zoals hierboven reeds vermeld, is bij de opzet van het wetsvoorstel en het instellen van het Platform financiële dienstverlening uitdrukkelijk met de mogelijkheid rekening gehouden dat het normatieve kader dat

dit wetsvoorstel creëert voor een deel in zelfregulering zal worden uitgewerkt. Allereerst zal worden uiteengezet aan de hand van welke criteria kan worden vastgesteld of de in het Platform opgestelde adviezen kunnen uitmonden in een gedragscode dan wel moeten resulteren in nadere overheidsregelgeving. Daarna zal worden aangegeven wat het beeld is ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel bij het parlement

Criteria voor de beoordeling van zelfregulering

Het idee van een gedragscode voor financiële dienstverleners is niet nieuw en de gedachte dat zelfregulering een rol kan spelen bij de uitwerking van wetgeving of het toezicht op de naleving daarvan ook niet. In zijn algemeenheid kunnen financiële dienstverleners beter en sneller inspringen op nieuwe ontwikkelingen in de financiële markten. Op dit terrein beschikken zij immers niet alleen over een kennisvoorsprong op de consument, maar ook op de overheid. Het stimuleren van zelfregulering mobiliseert bovendien de bij de markt aanwezige deskundigheid en legt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de kwaliteit van dienstverlening daar waar deze primair thuishoort. Vertegenwoordigers van diverse samenwerkingsverbanden van financiële dienstverleners²⁷ hebben uitdrukkelijk aangegeven de behoefte te voelen om zelf een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening te realiseren om (aantoonbaar) in positieve zin bij te kunnen dragen aan het imago van de financiële dienstverleningsmarkt.

In de bijlage bij het algemeen deel van de toelichting is een overzicht opgenomen van de belangrijkste brancheverenigingen van financiële dienstverleners en de belangrijkste zelfregulering die door deze organisaties reeds is geïntroduceerd. Dit neemt niet weg dat de bestaande zelfregulering zowel op inhoud als effectiviteit – bijvoorbeeld door het ontbreken van marktdekkendheid – leemtes en beperkingen kent en dat ter bevordering van een adequaat dienstverleningsniveau een nadere publieke borging, door middel van wetgeving wenselijk, is.

Indien organisaties van dienstverleners – in het kader van het Platform financiële dienstverlening – inderdaad tot een gedragscode komen die beoogt de wettelijke eisen aan de financiële dienstverlening nader te concretiseren, dan zal deze worden getoetst op in ieder geval de volgende eigenschappen.

- a) Inhoud: de inhoud van de gedragscode dient te worden getoetst aan de publieke belangen zoals deze in de vorm van kwaliteitskenmerken zijn verwoord in het wetsvoorstel, dienen noodzakelijk te zijn voor en proportioneel te zijn aan deze publieke doelen en zo min mogelijk belastend voor de normadressaat. Bij de uitwerking van de kwaliteitskenmerken moet een balans worden gevonden tussen enerzijds een adequate bescherming van de consument, het vertrouwen in de financiële sector en het efficiënt functioneren van de financiële markten, en anderzijds een acceptabel niveau van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De administratieve lasten zijn immers van invloed op de concurrentiepositie van de Nederlandse financiële sector en zullen neerslaan in de prijs die een consument voor zijn producten

betaalt.

- b) Cross-sector- en distributieconsistentie: de gedragscode dient betrekking te hebben op de dienstverlening in alle financiële sectoren, waarbij in de normstelling geen onderscheid is gemaakt tussen deze sectoren of de gekozen distributiemethode, tenzij er een objectieve reden kan worden gegeven voor een dergelijk onderscheid.
- c) Draagvlak: meerdere representatieve organisaties van financiële dienstverleners uit alle sectoren van de financiële markten moeten de gedragscode volledig en onvoorwaardelijk onderschrijven.
- d) Marktdekkendheid: de betreffende organisaties dienen gezamenlijk te kunnen realiseren dat binnen een redelijke termijn na inwerkingtreding een groot aantal financiële dienstverleners de gedragscode onderschrijft en naleeft.
- e) Handhaafbaarheid: de betreffende organisaties dienen voldoende zicht te hebben op de naleving van de gedragscode door de aangesloten financiële dienstverleners en dienen in staat te zijn de naleving van deze code zonedig af te dwingen, bijvoorbeeld door druk uit te oefenen op de betreffende ondernemingen of door deze effectieve sancties op te leggen.
- f) Geen onverantwoorde beperking van de mededinging: de in de gedragscode opgenomen eisen dienen niet alleen in een redelijke verhouding te staan met de te bereiken publieke doelen, maar mogen ook niet tot gevolg hebben dat een dermate hoge standaard wordt gezet in de markt, dat de toetreding door nieuwe financiële dienstverleners daardoor aanzienlijk wordt belemmerd. Gezien haar expertise op dit terrein zal de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) moeten worden betrokken bij de beoordeling van deze eigenschap.
- g) Rechtmatigheid: de gedragscode zal op geen enkel onderdeel in strijd mogen zijn met wettelijke regelingen (waaronder ook begrepen de Mededingingswet)

Ook indien een in het kader van zelfregulering tot stand gekomen gedragscode voldoet aan bovengenoemde criteria kan deze niet zonder meer worden beschouwd als een uitwerking van de publieke belangen waarop het wetsvoorstel ziet. Een door marktpartijen opgestelde gedragscode kan bijvoorbeeld veel verder strekken dan noodzakelijk is ter bescherming van de in het wetsvoorstel verwoorde publieke belangen. Ook kan een gedragscode terreinen beslaan die in het geheel niet tot genoemde publieke belangen te rekenen zijn. Daarom zal een totstandgekomen gedragscode altijd getoetst en *erkend* moeten worden door de Minister van Financiën als een gedegen uitwerking van de in dit wetsvoorstel gestelde normen om in de plaats te kunnen komen van (lagere) overheidsregulering.

²⁷ Het betreft de organisaties die zijn vertegenwoordigd in het Platform Financiële Dienstverlening

Deze erkenning zal financiële dienstverleners het vertrouwen kunnen geven dat zij zullen voldoen aan de wettelijke eisen wanneer zij zich aansluiten bij de zelfregulering en handelen conform de door de aangesloten ondernemingen vastgestelde regels. Dit laat onverlet dat financiële dienstverleners ook zelfstandig, dat wil zeggen door zich niet te gedragen conform de door de bij de zelfregulering aangesloten ondernemingen geformuleerde eisen, aan de wettelijke eisen kunnen voldoen door hun eigen gedragslijnen voor het handelen op de financiële markten te volgen. Deze eigen gedragslijnen zullen dan echter nog wel individueel erkend moeten worden door de AFM als een goede invulling van de in dit wetsvoorstel gestelde wettelijke eisen, hetgeen een veel intensievere controle door de AFM en dus hogere administratieve lasten voor de onder toezicht staande financiële dienstverlener tot gevolg zal hebben.

Om *rechtsonzekerheid* te voorkomen dienen de overheid en de organisaties van marktpartijen volstrekt helder te zijn over de juridische verbindendheid van de normen in de gedragscode en het proces waarmee nieuwe normen worden aangenomen. Indien een voorgestelde gedragscode normen bevat die verder gaan dan waartoe het wetsvoorstel verplicht, zullen deze normen gepresenteerd kunnen worden als een *aanvullend pakket*, maar zal de naleving van deze normen niet worden getoetst door de publieke toezichthouder. Kortom, het product van zelfregulering dat mogelijk in de plaats komt voor nadere overheidsregulering moet door de Minister van Financiën uitdrukkelijk worden getoetst aan de in de wet vastgelegde publieke belangen en er zal door de Minister duidelijk moeten worden gecommuniceerd over het resultaat van deze toets.

Zelftoezicht

Marktpartijen kunnen, zoals ook de SER al heeft aangegeven²⁸, niet alleen een rol spelen bij de regelgeving, maar ook bij de handhaving van de geldende regels, ongeacht of deze een overheidsorigine hebben of neergelegd zijn in een door marktpartijen opgestelde gedragscode. Controle van de naleving van wet- en regelgeving door marktpartijen zelf zal de toezichtstaak van de AFM aanzienlijk kunnen verlichten en de afdrachten voor de financiering van dit publieke toezicht zullen daardoor geringer kunnen zijn. Daarbij moet worden benadrukt dat het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel nooit uitbesteed zal kunnen worden aan marktpartijen, maar dat deze zal worden belegd bij één publieke toezichthouder, namelijk de AFM. In de markt bestaande organisatorische verbanden kunnen echter wel de naleving van de wet en lagere regelgeving of een gedragscode door de aangesloten financiële dienstverleners bevorderen en monitoren. Daarnaast kunnen zij eventueel een rol vervullen bij het verzamelen en voorstructureren van voor de toezichthouder relevante informatie. De AFM kan zich dan beperken tot risicogeoriënteerd toezicht mede op basis van eigen beoordelingen van de bij de zelfregulering aangesloten ondernemingen. Niet-georganiseerde dienstverleners zullen op dit punt om meer aandacht van de AFM vragen, omdat bij deze dienstverleners, anders dan bij marktpartijen die zich wel aan zelfregulering hebben gecommitteerd, minder evident zal zijn op welke wijze invulling wordt gegeven aan de wettelijke kwaliteitskenmerken. De AFM zal

moeten beoordelen in hoeverre een door het Platform georganiseerd systeem van zelftoezicht in de plaats zal kunnen komen van activiteiten in het kader van haar risicogeorieënteerd toezicht.

De voorstellen van het Platform

Hoewel de inhoud van de adviezen van het Platform mede afhankelijk zal zijn van de nog te houden consultatie, kan thans reeds worden vastgesteld dat de indruk bestaat dat het Platform met name voorstellen voor regelgeving (en niet voor een gedragscode) zal doen. De reden daarvoor zal zijn dat alleen door middel van bindende regelgeving voldoende marktdekkendheid van de normen – zowel qua inhoud als effectiviteit - kan worden gegarandeerd.

Ook bij de beantwoording van de vraag of de voorstellen van het Platform kunnen worden uitgewerkt in lagere regelgeving is het van belang dat er een balans wordt gevonden tussen enerzijds een adequate bescherming van de consument en het vertrouwen in de financiële sector, en anderzijds een acceptabel niveau van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Dit betekent dat bij het verwerken van de voorstellen van het Platform centraal zal staan dat deze een *goede* dienstverlening kunnen waarborgen. Het is niet de bedoeling om door middel van regelgeving te proberen de *ideale* dienstverlener te creëren. Het wetsvoorstel en de lagere regelgeving die daarop zal worden gebaseerd zullen een adequaat basisniveau verlangen: een dienstverlener die voldoet aan de elementaire eisen die nodig zijn voor een bekwame uitoefening van zijn vak. De voorstellen van het Platform en de AFM zullen op dit uitgangspunt worden getoetst.

Dit betekent overigens niet dat de voorstellen van het Platform zich zouden moeten beperken tot *goede* dienstverlening. Het verschil tussen ‘de goede dienstverlener’ en de ‘ideale dienstverlener’ is echter het domein waarin leden van brancheorganisaties zich door middel van goede zelfregulering kunnen onderscheiden van andere financiële dienstverleners. Het wetsvoorstel beoogt het basisniveau te waarborgen en te zorgen voor goede dienstverlening en niet te hoge drempels voor nieuwe toetreders op de markt. Marktpartijen kunnen zich van anderen onderscheiden door boven dat basisniveau uit te gaan, bijvoorbeeld door middel van keurmerken.

Daarnaast wordt in het Platform de oprichting van een Stichting Financiële Dienstverlening verkend. Deze stichting zou, “van de markt en voor de markt”, een belangrijke rol kunnen vervullen bij het vergroten van de kwaliteit van financiële dienstverlening door de aangesloten financiële marktpartijen actief bij te staan bij de naleving van de vereisten van het wetsvoorstel.

Daarop vooruitlopend hebben veel van de brancheverenigingen vertegenwoordigd in het Platform in 2003 en 2004 grote inspanningen verricht om de marktpartijen die zij vertegenwoordigen voor te bereiden op het wetsvoorstel. Zo hebben het Verbond van Verzekeraars en de assurantietussenpersonenorganisaties (NVA en NBVA) een “Ronde door het land” georganiseerd teneinde de verzekeringssector kennis te laten maken

²⁸ SER-advies , par. 75

met de verwachtingen die het wetsvoorstel ten aanzien van het gedrag van financiële dienstverleners heeft. Dergelijke waardevolle initiatieven bieden een goed perspectief op de mogelijkheden van zelfregulering. Teneinde daadwerkelijk voor het toezicht een 'lager risicoprofiel' te bewerkstelligen is echter meer vereist en zal een stichting zoals hiervoor bedoeld naast algemene voorlichting aan de achterban ook een methode moeten ontwikkelen om van deze achterban normconform gedrag te verlangen en te borgen. De inrichting en de werkzaamheden van de stichting zullen vervolgens de AFM ervan moeten overtuigen dat wat de stichting doet daadwerkelijk een lager risicoprofiel rechtvaardigt. De kwaliteit van het toezicht blijft immers een publieke verantwoordelijkheid.

7. De herziening van de Wet op het consumentenkrediet

Er is voor gekozen de bij brief van 7 juli 2000²⁹ aangekondigde herziening van de Wck te integreren met het tot stand brengen van dit wetsvoorstel. Op deze wijze kan worden gewaarborgd dat de uitgangspunten voor het gedragstoezicht op financiële dienstverlening ook ten aanzien van consumentenkrediet op consistente wijze worden toegepast. Naast consumentenbescherming, die uiteraard bij consumentenkrediet altijd veel aandacht heeft gehad, spelen het vertrouwen in de financiële sector en het efficiënt functioneren van de financiële markten een wezenlijke rol in de beleidsvorming.

Consumentenbescherming bij kredietverstrekking is met name gericht op het tegengaan van overkreditering en vindt plaats door middel van het stellen van gedragsregels aan kredietverstrekkers. De regels die hier van belang zijn vloeien voort uit de eerdergenoemde algemene kwaliteitskenmerken voor financiële dienstverleners. Een adequate informatieverstrekking in reclame-uitingen en andersoortige aanbiedingen kan de consument inzicht verschaffen in de verschillende typen krediet en de verschillende aanbieders. Naast transparantie van productkenmerken is ook inzicht in de kredietpositie van de consument een belangrijk onderdeel van de zorgplicht die een kredietverstrekker jegens zijn wederpartij heeft. Dit inzicht helpt invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het adviseren van het juiste product dat bij de kredietpositie van de consument past. Een systeem van kredietregistratie is hiervoor belangrijk.

Ook zijn in het kader van het consumentenkrediet de betrouwbaarheid en deskundigheid van aanbieders en bemiddelaars van belang. Deze aspecten zijn tot nu toe voor het consumentenkrediet slechts weinig belicht en de Wck kent dan ook geen expliciete deskundigheids- en betrouwbaarheidsvereisten.

²⁹ Kamerstukken II 2000/01, 27 231, nr.1

Daarnaast kent de Wck ook civielrechtelijke bepalingen ter bescherming van de consument. Te denken valt aan de beperkte mogelijkheden voor financiers om een pandrecht te vestigen op het huisraad of het salaris van de kredietnemer. In hoofdstuk IV van de Wck zijn dergelijke bepalingen opgenomen. Zoals in eerdergenoemde brief van 7 juli 2000³⁰ is aangegeven kunnen de privaatrechtelijke bepalingen in de regel beter in het Burgerlijk Wetboek worden ingepast. Een wetsvoorstel hiertoe is inmiddels in voorbereiding³¹.

Ook het verbod op private schuldbemiddeling, zoals opgenomen in hoofdstuk V van de Wck, zal in een andere wettelijke context worden geregeld. Dit verbod beoogt de in financiële moeilijkheden geraakte kredietnemer te beschermen tegen verdere verslechtering van zijn positie.³² Dit verbod ziet echter alleen op de situaties waarin de grote schuldenlast geheel of gedeeltelijk is ontstaan door een of meer kredieten. Consumenten komen vaak ook om geheel andere redenen in financiële moeilijkheden en de plaatsing van dit onderwerp in een nieuwe wet over verstrekking van consumentenkrediet ligt om die reden niet voor de hand. De primaire verantwoordelijkheid voor dit onderwerp ligt overigens bij de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. De regulering van dit onderwerp zal dan ook plaatsvinden in het kader van een bredere aanpak van de schuldenproblematiek bij particulieren.

8. Europese inkadering

In het wetsvoorstel zijn verschillende richtlijnen verwerkt.

In de eerste plaats wordt met het wetsvoorstel de richtlijn Verzekeringsbemiddeling³³ geïmplementeerd. Deze richtlijn creëert een 'paspoort' voor bemiddelaars in verzekeringen die in andere lidstaten werkzaam willen zijn, hetgeen wil zeggen dat deze bemiddelaars geen afzonderlijke vergunning nodig hebben om in een andere lidstaat te mogen bemiddelen in verzekeringen. Voorwaarde daarbij is dat de bemiddelaar in een lidstaat is geregistreerd. De voorwaarden die de richtlijn aan registratie stelt zijn in het wetsvoorstel verwerkt en komen in grote lijnen overeen met de eerdergenoemde kwaliteitskenmerken. Op de implementatiedatum van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling zal deze richtlijn de oudere richtlijn inzake verzekeringsagenten en assurantiemakelaars³⁴, die destijds is geïmplementeerd in de Wabb, intrekken.

³⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27 231, nr. 1.*

³¹ Reeds bij de totstandkoming van de Wck bestond de intentie om de privaatrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk IV van de Wck over te brengen naar Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De wenselijkheid hiervan vloeit voort uit het in artikel 107 van de Grondwet neergelegde codificatiebeginsel, dat meebrengt dat het burgerlijk recht als regel in het BW dient te worden opgenomen. Dit voornemen is reeds aangekondigd tijdens de parlementaire behandeling van de Wck in 1987 *Kamerstukken II 1987/88, 19 785, nr. 7 blz. 49* en later herhaald bij de wijzigingswet in 1990 (*Kamerstukken II 1990/91, 22 109, nr. 3 blz. 1*) waar werd gesteld dat "te zijner tijd in het kader van de werkzaamheden van Boek 7 nieuw BW in verband met artikel 107 van de Grondwet de opnemings moet worden bezien van daarvoor in aanmerking komende bepalingen van de Wck in enige titel van Boek 7". De herziening van de Wck is een goed moment om dit voornemen te verwezenlijken.

³² *Kamerstukken II 1987/88, 19 785, nr. 3 blz. 64.*

³³ Richtlijn nr. 2002/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PbEG L 9).

³⁴ Richtlijn nr. 77/92/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 december 1976 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor de werkzaamheden van verzekeringsagent en assurantiemakelaar (ex groep 630 CITI) en houdende met name overgangsmaatregelen voor deze werkzaamheden (Pb EG L 26).

In het wetsvoorstel wordt voorts de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten³⁵ grotendeels geïmplementeerd. Deze richtlijn heeft tot doel de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten te harmoniseren. De richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten is een verbijzondering van de algemene richtlijn verkoop op afstand uit 1997³⁶ (hierna: de richtlijn Verkoop op afstand). De richtlijn Verkoop op afstand bevat diverse consumentenbeschermende bepalingen, zoals een uitgebreide informatieverplichting, een herroepingsrecht en een bepaling die vastlegt welke bescherming de consument wordt geboden bij eventueel misbruik van betaalkaarten. Destijds is er voor gekozen om een aparte richtlijn vast te stellen voor de verkoop op afstand van financiële diensten, omdat verscheidene onderwerpen en bepalingen in de richtlijn verkoop op afstand niet verenigbaar zijn met het karakter van financiële diensten of hieraan onvoldoende recht doen. Voornamelijk op het punt van de verplichting tot het verstrekken van informatie aan de consument en de bepalingen over het herroepingsrecht wijken de twee richtlijnen van elkaar af. Op andere terreinen zijn de bepalingen van beide richtlijnen gelijksoortig.

De bepalingen die typisch zijn voor financiële diensten worden geïmplementeerd door middel van dit wetsvoorstel. De gedragsregels ten aanzien van de door de financiële dienstverlener te verstrekken informatie zullen, met gebruikmaking van de artikelen 30 en 31 als rechtsbasis, worden geïmplementeerd door middel van een algemene maatregel van bestuur. Het herroepingsrecht dat de consument bij de verkoop op afstand van financiële diensten toekomt, is vastgelegd in de artikelen 40 en 41 van het wetsvoorstel.

De bepalingen in de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten die nauw aansluiten bij gelijksoortige bepalingen in de richtlijn Verkoop op afstand worden in afdeling 7.1.9A van het BW geïmplementeerd door uitbreiding van de reikwijdte van enkele artikelen waarmee richtlijn 97/7 destijds in het Nederlandse recht is omgezet. Hetgeen bij of krachtens dit wetsvoorstel zal worden geregeld ten aanzien van de verkoop op afstand van financiële diensten moet derhalve in samenhang worden gezien met het voorstel tot wijziging van enkele bepalingen in afdeling 7.1.9A van het BW in verband met de implementatie van de richtlijn Verkoop op afstand. Dit heeft onder meer tot gevolg dat hetgeen in afdeling 7.1.9A van het BW is geregeld voor niet gevraagde mededelingen (het zogenoemde 'cold calling') onverkort van toepassing is op niet gevraagde mededelingen in verband met de verkoop op afstand van alle financiële producten (dus ook voor effecten).

De doelstelling van de regels die ter implementatie van de richtlijn Verzekeringbemiddeling en de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten in het wetsvoorstel zijn opgenomen is gelijk aan de doelstelling van de 'overige' regels van het wetsvoorstel: bescherming van de consument bij het afnemen van financiële

³⁵ Richtlijn nr. 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (PbEG L 271).

³⁶ Richtlijn nr. 1997/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PbEG L 144).

producten of diensten. De regels die ter implementatie van beide richtlijnen in het wetsvoorstel zijn opgenomen zijn gedeeltelijk ook van toepassing op andere vormen van financiële dienstverlening; in die zin is het toepassingsgebied van de betreffende regels verbreed.

Met de Wck is de richtlijn consumentenkrediet³⁷ geïmplementeerd. Deze richtlijn bevat minimumbepalingen voor consumentenbescherming. Zo vereist de richtlijn onder meer toezicht op kredietverstrekkers en -bemiddelaars, worden eisen gesteld aan reclame-uitingen, onder meer inzake het vermelden van renteberekeningen, en gelden vormvoorschriften voor consumentenkredietovereenkomsten. De Wck biedt op diverse punten de consument meer bescherming dan op basis van de richtlijn noodzakelijk is. Dit geldt met name voor het Besluit kredietaanbiedingen, waarin de vereisten voor de aan de consument te verstrekken informatie zijn opgenomen. Ook op grond van dit wetsvoorstel de daarop gebaseerde lagere regelgeving zal de consument meer bescherming genieten dan op grond van de richtlijn vereist is. Met de integratie van de Wck in het wetsvoorstel (en het onderbrengen van bepaalde artikelen uit de Wck in het Burgerlijke Wetboek en andere wettelijke contexten) wordt de implementatie van de richtlijn Consumentenkrediet gecontinueerd.

In september 2002 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een herziene richtlijn voor het consumentenkrediet³⁸. Deze richtlijn voorziet in meer consumentenbescherming dan de huidige richtlijn. De richtlijn brengt voor Nederland niet veel vernieuwingen met zich mee. Afhankelijk van de uitkomst van de besluitvorming over de richtlijn zal een aanpassing van het wetsvoorstel echter noodzakelijk kunnen zijn.

De richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten is cross-sectoraal van opzet en past in dat opzicht binnen de cross-sectorale opzet van het wetsvoorstel. De richtlijn Consumentenkrediet en de richtlijn Verzekeringsbemiddeling zijn weliswaar sectoraal van opzet, maar beogen beide een minimumniveau van harmonisatie. Dit betekent dat het wetsvoorstel voor aanbieders van consumentenkrediet en verzekeringsbemiddelaars strengere regels mag bevatten dan op grond van de twee richtlijnen minimaal geïmplementeerd dient te worden. Bovendien staat dit er niet aan in de weg dat de regels die op grond van de richtlijnen Consumentenkrediet en Verzekeringsbemiddeling in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd, ook op andere financiële dienstverleners van toepassing zijn. Aldus levert ook de (her)implementatie van de twee laatstgenoemde richtlijnen geen spanning op met de cross-sectorale benadering van het wetsvoorstel.

Uitzondering op het voorgaande is dat op grond van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling ook de zakelijke markt wordt beschermd. In het wetsvoorstel wordt in beginsel alleen de consument beschermd. Ter implementatie van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling is het begrip 'consument' in het wetsvoorstel uitgebreid tot de zakelijke afnemer alleen waar het gaat om financiële dienstverlening ten aanzien van een

³⁷ Richtlijn nr. 87/102/EEG van de Raad der Europese Gemeenschappen van 22 december 1986 betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid Staten inzake het consumentenkrediet (PbEG 1987, L 42), gewijzigd bij richtlijn nr. 90/88/EEG (PbEG L 61) en richtlijn nr. 98/7/EG (PbEG L 101).

³⁸ Voorstel Richtlijn 02/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake consumentenkrediet.

verzekeringproduct. Voor financiële dienstverlening ten aanzien van andere financiële producten beperkt het wetsvoorstel zich tot de consument. Vanuit het oogpunt van distributieconsistentie ziet de betreffende uitbreiding in het wetsvoorstel overigens niet alleen op *bemiddeling* ten aanzien van een verzekeringproduct, maar op *alle* vormen van financiële dienstverlening ten aanzien van een verzekeringproduct.

9. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd:

Reikwijdte en definities
Toegang tot de markt
Algemene eisen aan financiële dienstverlening
eisen aan de financiële dienstverlener
eisen aan de financiële dienstverlening
eisen aan de relatie tussen aanbieder en bemiddelaar
Eisen aan specifieke vormen van financiële dienstverlening
Toezicht
Overgangsrecht

In deze paragraaf worden de hoofdlijnen van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel beschreven. In de artikelsgewijze toelichting wordt op de details van de afzonderlijke artikelen ingegaan.

9.1 De reikwijdte van het wetsvoorstel

De reikwijdte van het wetsvoorstel wordt primair bepaald door de definitie van financiële diensten en van financiële producten (artikel 1).

Financiële diensten

Voor de afbakening naar typen *financiële diensten* is het *distributiekanaal* bepalend. Een consument kan in verband met de aanschaf van een financieel product verschillende paden bewandelen. Hij kan beginnen bij een adviseur die hem een concreet product aanbeveelt, waarna hij het aanbevolen product aanschafft bij een aanbieder. Hij kan contact zoeken met een bemiddelaar die hem vervolgens helpt zijn keuze te bepalen om vervolgens een overeenkomst tot stand te brengen met een aanbieder (en behulpzaam te zijn bij de uitvoering van de overeenkomst). Ten slotte kan hij direct met een aanbieder in contact treden. Daarbij kan hij ofwel direct een product aanschaffen of de aanbieder verzoeken hem behulpzaam te zijn bij het maken

van een keuze voor een product. Distributieconsistente regelgeving impliceert dat het voor de consument in principe niet moet uitmaken via welk distributiekanaal hij een product aanschaft. De regels zullen daarom gerelateerd worden aan *activiteiten* en niet aan instellingen. De activiteit ‘adviseren’ kan immers zowel door adviseurs, bemiddelaars en aanbieders worden verricht³⁹.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het adviseren over financiële producten alleen een financiële dienst in de zin van deze wet is indien de activiteit van het adviseren beroepsmatig wordt uitgeoefend en gericht is op het doen van concrete aanbevelingen ten aanzien van een of meer concrete financiële producten. Deze vorm van adviseren wordt op dezelfde voet behandeld als bemiddeling omdat de verschillen daartussen marginaal zijn en de risico's voor de consument vergelijkbaar zijn. Zowel de adviseur als de bemiddelaar geven doorgaans advies en als dit advies uitmondt in een aanbeveling om een concreet product aan te schaffen, lopen de activiteiten van de bemiddelaar en de adviseur uitsluitend nog uiteen waar het gaat om het sluiten van de overeenkomst. De bemiddelaar assisteert bij de totstandkoming van een overeenkomst; bij advies zal de consument zelf meer initiatief moeten nemen. Dit verschil vormt echter onvoldoende rechtvaardiging om de adviseur buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel te houden. Door deze vorm van advisering aan te wijzen als financiële dienst wordt tevens voorkomen dat de bescherming het wetsvoorstel beoogt te bieden eenvoudig kan worden omzeild doordat een bedrijf zijn activiteiten splitst in een adviespraktijk en een verkooponderdeel. Algemeen advies – in de zin dat iemand wordt aangeraden “een levensverzekering of een deelnemingsrecht in een beleggingsfonds” te nemen – valt buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel. De consument zal immers nadat hij een dergelijk advies heeft ontvangen nog altijd te maken krijgen met een aanbieder of bemiddelaar die hem behulpzaam moet zijn om dit algemene advies toe te spitsen op een concreet productadvies. Daarbij wordt de consument dan beschermd door de op deze financiële dienstverleners rustende zorgplichten. In verband met de aanwezigheid van deze zorgplichten is het ook vanuit een oogpunt van de beperking van de administratieve lasten niet wenselijk om deze algemene vormen van advies binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen.

Financiële producten

Voor de afbakening naar typen *financiële producten* die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen is het uitgangspunt *cross-sectorconsistentie* van belang. De eerder gesignaleerde vervlechting binnen de financiële sectoren en het gegeven dat producten die voor de consument hetzelfde resultaat beogen te bereiken uit verschillende sectoren afkomstig kunnen zijn brengen met zich mee dat de regelgeving sectorneutraal dient te zijn. Zo zijn beleggingsfondsen, beleggingsverzekeringen en effectenlease-producten alle beleggingsproducten. Het feit dat ze worden aangeboden door verschillende typen financiële instellingen moet voor de bescherming van de consument in principe niet uitmaken. Omgekeerd, deze instellingen zouden op gelijke termen, op een gelijk speelveld, met elkaar moeten kunnen concurreren.

³⁹ Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat bepaalde activiteiten alleen door bepaalde soorten instellingen worden verricht (een adviseur verkoopt geen producten).

Uiteindelijk zal de dienstverlening ten aanzien van alle financiële producten in het kader van de WFT onder één coherent regime worden gebracht. Ten opzichte van dit 'eindmodel' zijn bepaalde onderwerpen voorlopig nog buiten beschouwing gelaten. Zo worden met name de regels voor effectenbemiddelaars en vermogensbeheerders, die thans in de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte) zijn opgenomen, vooralsnog niet in het wetsvoorstel geïntegreerd. De reden daarvoor is het feit dat de inhoud van deze regels momenteel sterk in beweging is in de EU in het kader van de totstandkoming van de herziene richtlijn Beleggingsdiensten⁴⁰. Daarbij speelt ook een rol dat de huidige regels voor de effectenbemiddelaar en de vermogensbeheerder al een adequaat kwaliteitsniveau waarborgen, hetgeen voor bemiddelaars in andere financiële producten thans nog niet het geval is. De noodzaak tot herziening is voor genoemde effecteninstellingen, met andere woorden, minder dringend aanwezig.

Kort samengevat ziet het wetsvoorstel op het aanbieden van, bemiddelen in en adviseren over de volgende financiële producten: verzekeringen, krediet, betaalrekeningen, spaarrekeningen, elektronisch geld en beleggingsobjecten. De overige financiële producten – met name effecten – zullen in het wettelijk kader dat dit wetsvoorstel beoogt te creëren worden geïntegreerd in het kader van de totstandkoming van de in paragraaf 4.2 beschreven WFT.

Overigens kunnen bij algemene maatregel van bestuur producten worden aangewezen die daardoor ook onder de reikwijdte van het wetsvoorstel worden gebracht.

Op de reikwijdte van het wetsvoorstel zijn enkele specifieke uitzonderingen gecreëerd. Zo worden overeenkomstig de richtlijn Verzekeringsbemiddeling bepaalde typen eenvoudige verzekeringen buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gelaten. Deze uitzonderingen worden in de artikelsgewijze toelichting toegelicht. Bijzondere aandacht vragen hier echter nog de uitbreiding van het begrip consument daar waar het gaat om verzekeringen en de uitbreiding van de reikwijdte voor krediet in het wetsvoorstel ten opzichte van de reikwijdte van de Wck.

De consument

Uitgangspunt is dat het wetsvoorstel bescherming biedt aan de afnemer van financiële producten die minder goed dan de financiële dienstverlener in staat is om de aan deze producten verbonden risico's te beoordelen. Een dergelijke kennisachterstand komt het meest pregnant naar voren bij de consument, dat wil zeggen de particulier die niet in de uitoefening van beroep of bedrijf handelt bij het kopen van een financieel product. Om die reden is de werkingssfeer van het wetsvoorstel in beginsel beperkt tot de consument, waarmee het wetsvoorstel bovendien aansluit op het voorstel voor een (nieuwe) richtlijn Consumentenkrediet, de richtlijn elektronische handel⁴¹ en de bepalingen inzake de koopovereenkomst van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. De beperking tot de consument kent een uitzondering voor financiële dienstverlening ten aanzien van verzekeringsproducten. De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in de

⁴⁰ Voorstel Richtlijn 2002/0269/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende beleggingsdiensten en geregelende markten, en tot wijziging van de richtlijnen 85/611/EEG en 93/6/EEG en van richtlijn 2000/12/EG.

⁴¹ Richtlijn nr. 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt (PbEG L 178).

omstandigheid dat verzekeringsproducten (waaronder bepaalde pensioenproducten) niet alleen voor de consument maar ook voor de zakelijke afnemer uiterst complex zijn. Bovendien wordt de zakelijke afnemer ook beschermd in de richtlijn Verzekeringsbemiddeling en de bestaande wetgeving op het gebied van verzekeringsbemiddeling⁴². De overige financiële producten (zoals kredietverlening, betaal- en spaarrekeningen) zijn zodanig inherent aan de eigen bedrijfsvoering van een zakelijke afnemer, dat de terzake benodigde kennis aanwezig wordt geacht te zijn. Uitbreiding van het begrip consument in geval van dienstverlening ten aanzien van deze producten is daarom niet gerechtvaardigd in het licht van de administratieve lasten die daaruit zouden resulteren. Bovendien zou een dergelijke uitbreiding van de werkingssfeer op gespannen voet staan met de door de wetgever te betrachten terughoudendheid bij het vervaardigen van nieuwe regelgeving.

De € 40.000 grens voor consumentenkrediet

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot verhoging van het grensbedrag van artikel 3 van de Wck is uitvoerig gesproken over de noodzaak tot het hanteren van een grensbedrag in de Wck ter beperking van de reikwijdte van deze wet⁴³. Als reden voor het handhaven van de grens is daarbij aangevoerd dat er geen directe noodzaak is tot afschaffing van het grensbedrag en dat Nederland hiermee internationaal uit de pas zou lopen, hetgeen concurrentienadelen zou kunnen opleveren. Verder werd gevreesd dat kredietverstrekkers in bepaalde gevallen geen krediet meer kunnen of willen verstrekken indien de beperkingen die de Wck stelt aan het vestigen van bepaalde zekerheidsrechten ook zouden gaan gelden voor kredieten boven het grensbedrag. De destijds gevreesde concurrentienadelen in verband met de verzwaring van de administratieve lasten hebben met name betrekking op de privaatrechtelijke bepalingen in de Wck. Nu deze privaatrechtelijke bepalingen naar het Burgerlijk Wetboek worden overgeheveld is het niet meer noodzakelijk om het grensbedrag in het wetsvoorstel te handhaven. Het grensbedrag zal overigens wel in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen. De andere elementen van het toezicht op de verstrekkers van consumentenkrediet - de vergunningplicht, de gedragsregels en de handhaving - zijn voor een belangrijk gedeelte al van toepassing op alle aanbieders van consumentenkrediet boven de € 40.000. Het Besluit Kredietaanbiedingen, dat de kern van de huidige gedragsregels vormt, is immers van toepassing op consumentenkrediet ongeacht de hoogte hiervan. Verder hebben vrijwel alle kredietverstrekkers die consumentenkrediet boven de € 40.000 aanbieden reeds een Wck-vergunning doordat ze ook krediet onder deze grens aanbieden. Kredietverstrekkers die alleen kredieten boven de € 40.000 aan consumenten aanbieden komen maar beperkt voor.

Hypotheek onder de reikwijdte van het wetsvoorstel

De verschillen tussen de verstrekking van hypothecair krediet aan consumenten en de verstrekking van niet-hypothecair consumentenkrediet zijn vanuit het oogpunt van de doelstellingen van de wet beperkt. De twee kenmerkende verschillen zijn het onderpand en de hoogte van de leningen. Aan een hypothecair

⁴² De Wet assurantiebemiddelingsbedrijf wordt in herziene vorm ondergebracht in het wetsvoorstel.

⁴³ Kamerstukken II 2000/01, 26971, nr.5

krediet is per definitie een registergoed als zekerheid verbonden en het geldbedrag van de lening is veelal aanzienlijk hoger dan bij niet-hypothecair consumentenkrediet. Voor het overige zijn beide leningsvormen op hoofdlijnen gelijk. De productontwikkeling van beide leningsvormen heeft dan ook gelijke tred gehouden. De vervlechting van krediet met andere financiële producten, zoals beleggingsfondsen en de levensverzekering, heeft zich ook in de hypotheeksector voorgedaan.

Hypothecair krediet brengt voor de consument vergelijkbare typen risico's met zich mee als voor "regulier" consumentenkrediet. De consumentenbescherming, met name gericht op het tegengaan van overkreditering, is dan ook bij hypothecair krediet evenzeer van belang. Deze bescherming kan worden geboden door informatieverstrekkingregels en het stellen van voorwaarden aan de deskundigheid en betrouwbaarheid van kredietverstrekkers.

De Wck geldt maar beperkt voor hypothecair krediet. Aanvankelijk, bij de totstandkoming van de Wck, was hypothecair krediet geheel buiten de Wck gelaten. Een belangrijke reden hiervoor was dat op basis van zelfregulering in de Gedragscode hypothecaire financiering, gedragsregels en met name informatieverstrekkingregels golden. Om ook hypothecaire kredieten te betrekken bij cross-sectorale informatieverstrekking is per 8 maart 2002 artikel 26 Wck aangepast, waardoor nu ook informatieverstrekkingregels kunnen worden gesteld aan hypotheekverstrekkers. Op basis van dit artikel zijn onder andere voor hypothecaire kredieten regels vastgesteld voor verstrekking van de financiële bijsluiter voor complexe financiële producten, zoals hypothecaire leningen met een beleggingscomponent.

In het licht van de huidige inzichten, waaronder het SER-advies, is er thans geen reden om hypotheekleningen anders te behandelen dan andere financiële producten. Genoemde kwaliteitskenmerken zijn ook bij de financiële dienstverlening ten aanzien van hypotheekleningen van belang. Dit laat overigens onverlet dat ook voor hypotheekleningen de zelfregulering, zoals de Gedragscode hypothecaire financieringen, en de aanbeveling van de Europese Commissie naar aanleiding van de Europese Gedragscode over voorlichting voor woningkredieten⁴⁴, van invloed is op de rol die overheid en toezichthouder gaan vervullen.

Nog bekeken wordt of, mede in het licht van de beperking van administratieve lasten, naast de financiële bijsluiter voor hypotheekleningen ook nog andere transparantieplichtingen in de regelgeving moeten worden opgenomen. Indien de effectiviteit van de zelfregulering onvoldoende is kunnen de betreffende verplichtingen worden uitgewerkt in lagere regelgeving zodat tegen overtredingen adequaat kan worden opgetreden.

⁴⁴ Aanbeveling C(2001)477 van de Europese Commissie van 1 maart 2001, betreffende de voorlichting die kredietgevers die woningkredieten aanbieden in de pre-contractuele fase aan de consumenten moeten geven (*PbEG* 2001, L 69). Hierin onderschrijft de Europese Commissie het 'Europees gestandaardiseerd informatieblad' uit de 'Europese overeenkomst over een vrijwillige gedragscode betreffende voorlichting in de precontractuele fase voor woningkredieten'.

9.2 Markttoegang

Teneinde een effectieve bescherming van consumenten te waarborgen dienen, in beginsel, alle financiële dienstverleners te beschikken over een vergunning. Een vergunning wordt verleend voor (een) specifieke dienst(en) ten aanzien van (een) specifieke productsoort(en). Welke diensten en producten dit zijn wordt in de vergunning opgenomen en vermeld in een register. Dit register zal openbaar en voor de consument eenvoudig te raadplegen zijn. Op deze wijze kan de consument nagaan of hij te maken heeft met een bonafide financiële dienstverlener. Indien een financiële dienstverlener besluit om ook andere diensten aan te gaan bieden of zijn huidige diensten uit te breiden naar andere soorten financiële producten, dan dient er een uitbreiding van de reikwijdte van de vergunning te worden aangevraagd.

Bij de verlening van een vergunning wordt getoetst aan de vereisten waaraan een financiële dienstverlener op grond van paragraaf 1 van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel dient te voldoen. In deze paragraaf worden de eisen gesteld aan de kenmerken van de financiële dienstverlener. De vereisten die gelden voor de financiële dienstverlening – paragraaf 2 van hoofdstuk 3 - worden vanuit hun aard alleen in het lopende toezicht meegenomen.

Omdat er vele financiële dienstverleners actief zijn die reeds preventief zijn getoetst aan criteria die overeenkomen met de paragraaf 1 van hoofdstuk 3 genoemde eisen is in artikel 14 de 'vergunning van rechtswege' opgenomen. Deze vergunning wordt zonder preventieve toetsing toegekend aan die financiële dienstverleners die uit hoofde van een andere financiële toezichtwet een vergunning hebben ontvangen om bepaalde diensten aan te bieden. Zo is een verzekeraar ook reeds in het kader van de aanvraag van een vergunning ingevolge de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 (Wtv) getoetst op betrouwbaarheid, deskundigheid, financiële zekerheid en bedrijfsvoering en zou een nieuwe toets op grond van het wetsvoorstel een onnodige verzwaring van de administratieve lasten impliceren. Wel wordt aan de AFM de mogelijkheid geboden om informatie te vragen aan de instellingen die van rechtswege een vergunning ontvangen, voor zover dit voor de uitoefening van het toezicht uit hoofde wenselijk is.

Van de vergunningplicht wordt de zogeheten 'verbonden bemiddelaar' uitgezonderd. Deze verbonden bemiddelaar, ten aanzien van wie ook in de richtlijn Verzekeringbemiddeling en in de concept-richtlijnen Consumentenkrediet en Beleggingsdiensten regels worden gesteld, is een financiële dienstverlener die uitsluitend werkt voor één aanbieder, of voor meerdere aanbieders indien deze geen concurrerende producten verkopen. Vanuit het oogpunt van het beperken van de administratieve lasten wordt het deze dienstverlener toegestaan om zonder vergunning te werken onder de voorwaarde dat de aanbieder zich verantwoordelijk stelt voor de gedragingen van de verbonden bemiddelaar. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat de aanbieder waarborgt dat de verbonden bemiddelaar, via welke hij overeenkomsten met consumenten aangaat, zich houdt aan de regels die bij of krachtens het wetsvoorstel zijn bepaald. De verantwoordelijkheid van een aanbieder voor een verbonden bemiddelaar is vergelijkbaar met de

verantwoordelijkheid die een aanbieder draagt voor de gedragingen van zijn werknemers. Alleen onder deze strikte voorwaarde kan het wenselijk worden geacht dat de verbonden bemiddelaar niet zelfstandig een vergunning hoeft aan te vragen.

Met de verbonden bemiddelaar vergelijkbaar zijn de in artikel 16 genoemde aangesloten instellingen. Dit artikel, dat uit de Wck is overgenomen, maakt het mogelijk dat een groep van instellingen werkzaam is uit hoofde van één vergunning. Voorwaarde daarbij is dat er één centrale instelling binnen de groep moet bestaan die kan afdwingen dat de andere groepsleden zich aan de voorschriften van het wetsvoorstel houden. Deze faciliteit zorgt er voor dat een financiële dienstverlener die ervoor gekozen heeft om deelactiviteiten onder te brengen in verschillende dochters op dezelfde wijze wordt behandeld als een dienstverlener die deelactiviteiten op een vergelijkbare wijze, maar binnen dezelfde rechtspersoon, onderbrengt. Ook in het laatste geval zal het bestuur van de dienstverlener worden aangesproken op de naleving van voorschriften door de bedrijfsonderdelen en zal van het bestuur worden verlangd dat zij het handelen van de bedrijfsonderdelen effectief kan beïnvloeden.

Tenslotte zullen van de vergunningplicht de financiële dienstverleners worden uitgezonderd die beschikken over een 'EU-paspoort'. Dat zijn de instellingen uit andere lidstaten die in hun eigen land een vergunning hebben in de zin van een richtlijn op grond waarvan het de betreffende financiële dienstverlener is toegestaan zich te vestigen in andere lidstaten of daar zijn diensten aan te bieden. Aangezien dit voor een effectieve consumentenbescherming van belang is wordt van deze financiële dienstverleners in het kader van het algemeen belang verlangd dat zij zich aan de regels van het wetsvoorstel houden. Een preventieve toets van de betreffende instellingen – vergunningplicht – is echter niet geoorloofd. Paragraaf 1 van hoofdstuk 3 is om deze reden, met uitzondering van artikel 28 waar het betreft kredietinstellingen uit een andere lidstaat die op grond van de Wtk in Nederland werkzaamheden mogen verrichten, niet van toepassing op deze instellingen.

9.3 De kwaliteitskenmerken

In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel worden regels gesteld die voor alle financiële dienstverleners gelden⁴⁵. In hoofdstuk 4 worden regels gesteld die uitsluitend voor specifieke producten of diensten gelden. Voor ieder kwaliteitskenmerk wordt de mogelijkheid gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen waarin de wettelijke vereisten nader worden uitgewerkt. Ook wordt in de mogelijkheid voorzien om bij algemene maatregel van bestuur aan de toezichthouder de bevoegdheid over te dragen om de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels aan te vullen met regels op organisatorisch of technisch gebied. De bevoegdheid om voorschriften op een lager niveau dan de wet vast te stellen biedt de nodige flexibiliteit om in te kunnen springen op veranderingen op de financiële markten.

⁴⁵ Zoals eerder gemeld geldt dit niet onverkort voor de financiële dienstverleners met een EU-paspoort.

Het wetsvoorstel kent ook verplichtingen die voorheen in een algemene maatregel van bestuur of in regels van de toezichthouder waren vastgesteld. De wettelijke codificatie is vanuit rechtsstatelijk perspectief wenselijk en ook mogelijk omdat de betreffende verplichtingen, wat hun formulering betreft, minder gevoelig blijken te zijn voor ontwikkelingen op de financiële markten. Een voorbeeld hiervan zijn de artikelen 31 tot en met 34 waarin op wettelijk niveau al inhoud wordt gegeven aan de verplichting tot het verstrekken van adequate informatie.

In het wetsvoorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de regels die worden gesteld aan de financiële dienstverlener en anderzijds de regels die gelden voor de financiële dienstverlening. De eerste categorie ziet op de persoon en de organisatie van de financiële dienstverlener. De tweede categorie betreft de wijze waarop de financiële dienstverlener dient te handelen.

9.3.1 Regels voor de financiële dienstverlener

Een financiële dienstverlener, de persoon of, indien deze tot een organisatie behoort, de organisatie die financiële diensten verleent, moet betrouwbaar en deskundig zijn, over een adequate bedrijfsvoering beschikken en financiële zekerheid bieden omtrent de transacties die hij verricht. Wat dit laatste kenmerk betreft moet allereerst worden opgemerkt dat de financiële zekerheid waar het in het kader van het wetsvoorstel om gaat anders is dan datgene waarop het prudentiële toezicht dat door DNB en de PVK wordt uitgeoefend zich richt. Voor zover een financiële dienstverlener middelen van de klant onder zich houdt dient hij te voldoen aan prudentiële regels die uit andere wetten voortvloeien. In het kader van het wetsvoorstel wordt voor verzekeringsbemiddelaars en herverzekeringsbemiddelaars een beroepsaansprakelijkheidsverzekering of een daarmee gelijk te stellen alternatief vereist. Deze eis vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn Verzekeringsbemiddeling.

Op basis van het wetsvoorstel dient een financiële dienstverlener voorts betrouwbaar en deskundig te zijn. Bij de invulling van de deskundigheids-eisen zullen de in de markt ontwikkelde standaarden van groot belang zijn.

9.3.2 Regels voor de financiële dienstverlening

In paragraaf 2 van hoofdstuk 3 worden regels gesteld aan de financiële dienstverlener in het kader van zijn relatie met (potentiële) klanten. Dit zijn, met andere woorden, de eisen die aan de financiële dienstverlening worden gesteld.

Deze regels kunnen worden gezien als concrete uitwerkingen van de op een financiële dienstverlener rustende zorgplicht jegens zijn klanten. Deze (uitwerking van de) zorgplicht creëert voor financiële dienstverleners overigens in beginsel geen nieuwe verplichtingen. Uit de algemene of bijzondere

contractvoorwaarden vloeit doorgaans al een zorgplicht voort⁴⁶. Ook is de zorgplicht expliciet geregeld in de Nadere regeling gedragstoezicht effectenverkeer 2002 (Nadere regeling) van de AFM⁴⁷ en geven de meeste gedragscodes van financiële dienstverleners een uitwerking aan deze norm. Ook in de vereisten van 'goed kredietgeverschap' in de Wck en het 'aanzien van de stand der tussenpersonen' in de Wabb ligt een zorgplicht besloten.

Een belangrijke uitwerking van de zorgplicht is de verplichting om de consument adequate informatie te verschaffen. Deze informatie moet de consument in staat stellen zich een oordeel te vormen over de aanschaf van een financieel product. Daarnaast is het van belang dat de financiële dienstverlener in zijn overige informatieverschaffing geen afbreuk doet aan de informatie die hij op grond van dit wetsvoorstel moet verstrekken.

Een tweede uitwerking krijgt de zorgplicht in het kader van de advisering door een financiële dienstverlener. De financiële dienstverlener die een consument adviseert moet dit doen op basis van een klantenprofiel en het advies zal bij dit profiel moeten aansluiten.

In de derde plaats wordt van de financiële dienstverlener verlangd dat hij klachten van consumenten adequaat behandelt. In dat verband wordt van hem verwacht dat hij is aangesloten bij een door de Minister van Financiën erkende buitengerechtelijke geschilleninstantie.

9.3.3 Regels voor de relatie tussen de aanbieder en de bemiddelaar

Financiële dienstverleners kunnen een belangrijke rol spelen bij het weren van malafide partijen van de markt. Het mechanisme daarvoor wordt in paragraaf 3 van hoofdstuk 3 geregeld. In deze paragraaf wordt het de aanbieder bijvoorbeeld verboden om samen te werken met bemiddelaars en gevolmachtigde agenten die niet zijn ingeschreven in het register van de AFM en vice versa. Een ander voorbeeld is dat een aanbieder die in het kader van zijn normale bedrijfsvoering constateert dat een bemiddelaar de vereisten van paragraaf 1 van hoofdstuk 3 overtreedt, dit bij de AFM moet melden. Deze meldplicht rust onder meer ook op een aanbieder die constateert dat een bemiddelaar de overige regels van het wetsvoorstel stelselmatig overtreedt.

Daarnaast kunnen financiële dienstverleners voor het kunnen voldoen aan de verplichtingen die het wetsvoorstel stelt van elkaar afhankelijk zijn. Zo kan een bemiddelaar alleen een financiële bijsluiter verstrekken aan een consument indien de aanbieder de financiële bijsluiter aan hem ter beschikking heeft gesteld. Voor dit type van afhankelijkheid bepaalt artikel 49 dat over en weer de verplichting bestaat om ervoor te zorgen dat de afhankelijke partij aan zijn verplichtingen kan voldoen.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de Algemene bankvoorwaarden.

⁴⁷ Artikel 25 en 28 van de Nadere Regeling.

9.4. De toezichthouder

In hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel wordt het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de wet bepaalde, opgedragen aan de AFM. De toezichthouder krijgt de gebruikelijke toezicht- en handhavinginstrumenten ter beschikking. De toezichthouder verleent vergunningen, kan inlichtingen vragen, aanwijzingen geven, boetes en lasten onder dwangsom opleggen, informatie publiceren (met inachtneming van de geheimhoudingsplicht) en, als ultimatum remedium, de vergunning van een financiële dienstverlener intrekken. Over de positionering van de toezichthouder is in paragraaf 4.3 al het nodige opgemerkt.

10. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Zoals gezegd beoogt het wetsvoorstel de verantwoordelijkheden van financiële dienstverleners, en daarmee ook die van de consument, te markeren en het toezicht op de regels die daaruit voortvloeien mogelijk te maken. Deze regels beïnvloeden het speelveld waarop financiële dienstverleners actief zijn. Daarom dient aandacht te worden besteed aan de waarschijnlijke gevolgen van het voorstel voor deze (potentiële) financiële dienstverleners. In dit onderdeel zullen de waarschijnlijke (substantiële) gevolgen van dit wetsvoorstel aan de hand van de checklist van de zogenoemde Bedrijfseffectentoets (BET) de revue passeren.

Vooraf, wellicht ten overvloede, het volgende. De veelgebruikte term financiële dienstverlener doet wellicht vermoeden dat elke natuurlijke persoon die werkzaam is in een van de branches van de financiële sector direct wordt geraakt door de normen van het wetsvoorstel en dat deze daarom alle hieronder genoemde lasten zou moeten dragen. Dit is echter niet het geval. Zowel met de term financiële dienstverlener als met het begrip verbonden bemiddelaar wordt verwezen naar een economische entiteit, een onderneming dus veelal een rechtspersoon, die financiële diensten aanbiedt. De normen in het wetsvoorstel richten zich primair tot deze ondernemingen. Van deze ondernemingen wordt verwacht dat zij ervoor zorgdragen dat de bij hen werkzame personen aan het kwaliteitsniveau voldoen dat op grond van dit wetsvoorstel van hen wordt verwacht. Slechts in het geval van een eenmansbedrijf zal de financiële dienstverlener gelijk te stellen zijn aan een natuurlijke persoon.

10.1 Beperken belastende bedrijfseffecten

In paragraaf 2 is reeds toegelicht waarom het stellen van regels ten aanzien van de financiële dienstverlening nodig is en waarom de nuloptie (de optie om niets te doen) geen alternatief is voor het ingrijpen van de overheid door middel van deze kaderwet. Bij het formuleren van de wettekst is telkens

getoetst of een norm noodzakelijk is om een gesteld beleidsdoel te bereiken en of deze in de gekozen formulering effectief en zo min mogelijk belastend zal uitwerken voor de ondernemingen die door de betreffende norm zullen worden geraakt. De belastende bedrijfseffecten van het wetsvoorstel, waaronder de administratieve lasten van normstelling door de overheid, dienen immers zoveel als mogelijk te worden beperkt. Elke norm is beoordeeld op de randvoorwaarde dat de te verwachten belastende bedrijfsgevolgen van die norm in een redelijke verhouding moeten staan tot het beoogde (beleids-)effect van deze norm. Daarbij is telkens in het oog gehouden dat de relatieve lastendruk ongeveer gelijk zal zijn voor grote, middelgrote en kleine ondernemingen. Waar mogelijk is geprofiteerd van kennis van marktpartijen. Er wordt namelijk op vertrouwd dat marktpartijen bij uitstek in staat zijn om o.m. de marktconformiteit, de effectiviteit en de proportionaliteit van overheidsregulering te beoordelen. De adviezen die betrokkenen hebben gegeven in het kader van de adviesaanvraag aan de SER en de twee consultatierondes zijn daarbij van grote informatieve waarde geweest.

Genoemde afwegingen zijn ook van belang bij de uitwerking van dit wetsvoorstel in lagere regelgeving, in algemene maatregelen van bestuur en nadere regelingen van de AFM. De waarschijnlijke effecten van deze lagere regelgeving zijn in de navolgende overzichten verdisconteerd in de bedragen die betrekking hebben op de algemene normen die de uitwerking in lagere regelgeving mogelijk maken. Omdat de precieze inhoud van de lagere regelgeving nog niet vaststaat, zijn ook wel minimum-maximum scenario's weergegeven.

Daarbij moet er nog op gewezen worden dat er ook op institutionele wijze in zal worden voorzien dat de bedrijfseffecten van voorgenomen regelgeving uitdrukkelijk in kaart zullen worden gebracht en afgewogen zullen worden. In paragraaf 4.2. is reeds gemeld dat dit wetsvoorstel op termijn zal worden ingebracht in het wetsvoorstel Wet op het financieel toezicht (WFT). In het algemeen deel (deel 1) van de WFT toezicht zal een artikel worden opgenomen dat voorziet in een norm die zich richt tot de AFM waardoor deze wordt verplicht om bij het formuleren van nadere regels uitdrukkelijk rekening te houden met de belastende bedrijfseffecten die deze tot gevolg zullen hebben. De door de AFM vast te stellen nadere regels zullen geen onredelijke belasting voor financiële ondernemingen tot gevolg mogen hebben. Indien de door de AFM vastgestelde algemeen verbindende voorschriften naar het oordeel van de Minister niet in overeenstemming zijn met (o.m.) deze voorwaarde, dan zal deze de AFM een aanwijzing kunnen geven tot aanpassing van de nadere regeling. Deze aanwijzing zal door de AFM binnen een door de Minister gestelde termijn moeten worden opgevolgd. Tot het moment waarop dit wetsvoorstel zal worden geïntegreerd in de WFT zal in algemene maatregelen van bestuur ter uitwerking van de in dit wetsvoorstel opgenomen normen, telkens wanneer de AFM een regelgevende bevoegdheid zal worden toegekend, tevens een soortgelijke bepaling worden opgenomen als welke hierboven is beschreven.

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel, mede vanwege de noodzaak om de bedrijfseffecten van deze regeling binnen een redelijke periode na de inwerkingtreding te toetsen, conform het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) van 7 juni 2003 in een evaluatiebepaling (artikel 118). Drie jaar na

inwerkingtreding van het wetsvoorstel en vervolgens telkens na 5 jaar zal worden gezien in hoeverre de verplichtingen die bij of krachtens deze wet zijn ingevoerd doeltreffend zijn en welke effecten ze tot gevolg hebben gehad. Daarbij zal onder meer de vraag aan de orde kunnen komen of dat het mogelijk is de geconstateerde belastende bedrijfseffecten te beperken en of dat er wellicht (per onderwerp) een nieuwe balans moet worden gevonden tussen overheidsingrijpen en zelfregulering. Mogelijk zal het zelfcorrigerende vermogen van de markt er op termijn zelfs toe kunnen leiden dat bepaalde onderwerpen gedereguleerd kunnen worden, dat wil zeggen dat deze items dan niet langer onderwerp zullen zijn van overheidsregulering. Bedoelde evaluatiebepaling zal worden gecontinueerd wanneer dit wetsvoorstel zal worden opgenomen in het wetsvoorstel WFT.

Overigens zal het inbrengen van dit wetsvoorstel in het wetsvoorstel WFT niet tot gevolg hebben dat de kosten die in deze toelichting als eenmalig worden aangeduid nogmaals zullen moeten worden gemaakt door de betrokken ondernemingen. Eenmalige kosten zullen dus daadwerkelijk eenmalig zijn.

In zijn aanvullend advies van 12 maart 2004 heeft ACTAL aangegeven kritisch te staan tegenover de voorgenomen handelswijze om het wetsvoorstel vooruit te laten lopen op de WFT en het naderhand in het bijzondere deel voor het gedragstoezicht in de WFT op te nemen. Het college vreest dat het bedrijfsleven meerdere wetswijzigingen achter elkaar te verwerken krijgt, deels op overlappend terrein, waardoor de eenmalige lasten vanwege het kennisnemen van de nieuwe wetgeving zullen stijgen. Het college geeft aan dat interne systemen en procedures mogelijk twee keer aangepast zullen moeten worden en vraagt zich af op welke wijze een goede aansluiting van het wetsvoorstel op de WFT wordt gerealiseerd.

In paragraaf 4.2 is toegelicht welke belangrijke redenen er zijn om de Wfd-gedragsregels niet te laten wachten op de WFT. Dit 'vooruitlopen' van het wetsvoorstel zal niet leiden tot hogere kosten dan de situatie waarin beide wetsvoorstellen tegelijkertijd of geïntegreerd worden aangeboden. In paragraaf 4.2 is al aangegeven dat het opnemen van Wfd-gedragsregels in het bijzondere deel voor het gedragstoezicht in de WFT in beginsel slechts een technische omzetting is: beleidsinhoudelijk gezien zullen zich naar verwachting geen veranderingen voordoen. Interne systemen of procedures zullen daarom niet tweemaal hoeven te worden aangepast.

Daarnaast meent het college dat er vanwege de voorgenomen handelswijze een risico bestaat van dubbele gegevensuitvraag en van onvoldoende hergebruik van gegevens door de toezichthouders, omdat de samenwerking tussen de toezichthouders (pas) wordt geregeld in de WFT. In paragraaf 4.2 is reeds uiteengezet dat risico's van overlap zich in het wetsvoorstel uitsluitend voordoen voorzover het wetsvoorstel zich richt op banken en verzekeraars (op andere financiële dienstverleners die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen wordt geen prudentieel toezicht uitgeoefend). Ten aanzien van banken en verzekeraars is in het wetsvoorstel een scherpe scheiding aangebracht in beide toezichtdomeinen, door de AFM ten aanzien van deze groep van dienstverleners geen bevoegdheden te geven voor zover het normen betreft

die noch gedrag noch prudentieel van aard zijn. Daarmee zijn ook de verschillende informatiebehoefte van de toezichthouders in verband met deze bevoegdheden scherp afgebakend.

Hieronder volgt allereerst een overzicht van de sectoren en de daarin werkzame financiële dienstverleners waarop het wetsvoorstel van invloed zal zijn. Vervolgens zijn de bepalingen in het wetsvoorstel weergegeven die mogelijk effecten teweegbrengen voor deze ondernemingen.

10.2 De sectoren

- (V) = financiële dienstverlener is vergunningplichtig
 (VR) = financiële dienstverlener maakt aanspraak op een vergunning van rechtswege
 (VAL) = financiële dienstverlener beschikt over een vergunning van een andere lidstaat⁴⁸ en is daarom niet vergunningplichtig in Nederland

Kredietinstellingen	Vergunning	Aantal	Bron
Algemene Banken	VR	94	jaarverslag NVB 2002*
Effectenkredietinstellingen	VR	11	jaarverslag NVB 2002
Spaarbanken	VR	4	jaarverslag NVB 2002
Hypotheekbanken	VR	4	jaarverslag NVB 2002
Bijkantoren niet EU-banken	VAL	10	jaarverslag NVB 2002
Bijkantoren EU-banken	VAL	22	jaarverslag NVB 2002
EU-banken die grensoverschrijdend diensten aanbieden	VAL	346	Wtk-register DNB 28-02-03
Overige hypothecair financiers, aangesloten bij gedragscode	V	10	CHF juli 2002 **
Overige consumentenkredietaanbieders	V	9	WCK-register AFM 03-03-03
Elektronische geldinstellingen	VR	0	Wtk-register DNB 28-02-03
Pseudo-beleggingsfondsen	V	20	FEC-werkgroep NGGI ***
Gemeentelijke kredietbanken	V	5	NVVK ****
Totaal kredietinstellingen		535	(44 V + 113 VR + 378 VAL)

* Cijfers uit het DNB-register ultimo 2002

** Totaal aantal hypothecair financiers dat is aangesloten bij een gedragscode is 16. 6 van deze instellingen beschikken over een Wtk-vergunning, de overigen beschikken noch over een Wtk-vergunning noch over een Wtv-vergunning. Bron: Contactorgaan Hypothecair Financiers (juli 2002) & analyse registers toezichthouders n.a.v. bovenstaande opgave totaal aantal hypothecair kredietverstrekkers.

*** FEC - Rapportage werkgroep niet-geregistreerde groene instellingen (NGGI) (november 2001)

**** In totaal zijn er 34 gemeentelijke kredietbanken, waarvan er 5 een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben en dus onder het reguliere toezicht vallen. Bron: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (maart 2003)

Verzekeraars	Vergunning	Aantal	Bron
Schadeverzekeraars met vergunning in NL	VR	262	jaarverslag PVK 2001
Bijkantoren EU-schadeverzekeraars in NL	VAL	106	jaarverslag PVK 2001
Bijkantoren niet-EU-schadeverzekeraars in NL	VAL	121	jaarverslag PVK 2001
EU schadeverzekeraars die grensoverschrijdend diensten verrichten in NL	VAL**	422	jaarverslag PVK 2001
Niet-EU schadeverzekeraars die grensoverschrijdend diensten verrichten in NL*	VAL	433	jaarverslag PVK 2001

⁴⁸ Een staat die lid is van de Europese Unie alsmede een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, zie ook artikel 1, onder s.

Levensverzekeraars met vergunning in NL	VR	98	jaarverslag PVK 2001
Bijkantoren EU-levensverzekeraars in NL	VAL	7	jaarverslag PVK 2001
Bijkantoren niet-EU-levensverzekeraars in NL	VAL	3	jaarverslag PVK 2001
EU levensverzekeraars die grensoverschrijdend diensten verrichten in NL	VAL**	150	jaarverslag PVK 2001
Niet-EU levensverzekeraars die grensoverschrijdend diensten verrichten in NL	VAL	6	jaarverslag PVK 2001
Natura-uitvaartverzekeraars met vergunning in NL	VR	47	jaarverslag PVK 2001
Totaal verzekeraars		1.655	(VR 407 + VAL 1248)

* Deze verzekeraars hebben wel een bijkantoor in een andere lidstaat

** Overigens is het merendeel van de geregistreerde EU-verzekeraars die hebben gemeld grensoverschrijdend diensten te (zullen) verrichten vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland niet of slechts sporadisch actief op de Nederlandse verzekeringsmarkten. Een notificatie wordt ook wel gedaan voor het geval een verzekeraar een verzoek mocht krijgen van een consument uit een lidstaat waarin hij (nog) niet actief is, zodat hij als deze situatie zich voordoet onmiddellijk kan reageren op de consument en de reactie van de toezichthouder in het thuisland van de consument niet hoeft af te wachten.

Gevolmachtigde agenten*	Vergunning	Aantal	Bron
Gevolmachtigde agenten	V	415	SER-register 01/01/03
Totaal gevolmachtigde agenten		415	(V 415)

* Hoewel er een overlap is tussen de categorieën bemiddelaars en gevolmachtigde agenten zijn laatstgenoemde financiële dienstverleners gescheiden opgenomen in het overzicht van de sector, omdat de precieze omvang van deze overlap niet bekend is.

Bemiddelaars / Adviseurs*	Vergunning	Aantal	Bron
Assurantietussenpersonen schadeverzekeringen	V	6.781	ESI-VU*
Assurantietussenpersonen levensverzekeringen	V	7.308	ESI-VU*
Hypotheekbemiddelaars	V	6.000	ESI-VU*
Depositobemiddelaars	V	10.000	ESI-VU ***
Totaal assurantie-, hypotheek- en depositobemiddelaars		8.800	
Bemiddelaars in consumentenkrediet	V	60	ESI-VU **
Autodealers	V	3.400	BOVAG januari 2004
Wit- en bruingoedhandelaren	V	0	UNETO-VNI februari 2004
Adviseurs****	V	200	
Totaal vergunningplichtige bemiddelaars / adviseurs		12.460	(V 12.460)
Verbonden bemiddelaars (assurantietussenpersonen)		0	
Verbonden bemiddelaars (autodealers)		1.700	BOVAG januari 2004
Verbonden bemiddelaars (wit- en bruingoedhandelaren)		0	UNETO-VNI februari 2004
Totaal verbonden bemiddelaars****		1.700	
Vrijgestelden (autodealers)		1.700	BOVAG januari 2004
Vrijgestelden (wit- en bruingoedhandelaren)		2.500	UNETO-VNI februari 2004
Totaal vrijgestelden****		4.200	
Totaal bemiddelaars		18.360	(V 12.460)

* Data op basis van meso-onderzoek van ESI-VU (2001) gebruikt in rapportage RFT inzake bemiddeling in financiële diensten n.a.v. nota bemiddeling Ministerie van Financiën (2001). Wanneer ook de beschikbare bevindingen van het micro-onderzoek worden meegenomen, verandert het beeld enigszins (aantal spelers per deelmarkt: 8211 assurantietussenpersonen (schade), 7006 assurantietussenpersonen (leven), 7262 hypotheekbemiddelaar. Zie voor een uitgebreide verklaring het onderzoeksverslag van ESI-VU. Deze bemiddelaars bieden veelal zowel bemiddeling bij het aangaan van schade- en levensverzekeringen aan als bemiddeling bij het aangaan van een geldleenovereenkomst op basis van hypothecaire voorwaarden of consumentenkrediet of een deposito-overeenkomst. Het totaal aantal assurantiebemiddelaars inclusief adviseurs wordt geschat op 9000. In het SER-register (2002) worden 3.806 A-inschrijvingen en 17.784

B-inschrijvingen gemeld. Een aanzienlijk aantal van deze ingeschrevenen is echter niet (meer) actief in de markt, maar heeft nagelaten de inschrijving ongedaan te maken.

** Het getal 60 betreft het aantal bemiddelaars in consumentenkrediet dat geen andere bemiddelingsactiviteiten verricht. Het totale aantal bemiddelaars in consumentenkrediet is dus vele malen hoger, maar het bemiddelen in consumentenkrediet wordt dan als nevenactiviteit uitgeoefend. Volgens de BOVAG zijn er 3.200 dealers, 3.100 autobedrijven en 500 motorfietsbedrijven die bemiddelen in consumentenkrediet. Ruim de helft van deze bedrijven bemiddelt voor slechts één aanbieder. Aangezien zeer aantrekkelijk is dat tenminste een deel van deze groep zelfstandig zal willen blijven bemiddelen, zullen hoogstens 3400 ondernemingen er voor kiezen om als verbonden bemiddelaar te bemiddelen in kredieten. Mogelijk zal de helft van deze groep zelfs in aanmerking kunnen komen voor een vrijstelling.

*** Het aantal depositobemiddelaars wordt geschat op ongeveer 10.000. De samenloop tussen depositobemiddeling en andere bemiddelingsactiviteiten is zeer waarschijnlijk, maar niet te kwantificeren. Depositobemiddelaars die geen andere bemiddelingsactiviteiten verrichten hun diensten onder het Wtk-regime (of een vrijstelling daarvan) en kunnen dus van rechtswege over een vergunning ingevolge het wetsvoorstel beschikken (of opnieuw worden vrijgesteld)

**** Bij het indienen van het wetsvoorstel zal nog niet bekend zijn of en hoeveel adviseurs en verbonden bemiddelaars actief zullen zijn op de financiële markten. Deze juridische figuren bestaan immers nog niet en er moet worden afgewacht of er ondernemers zullen zijn die zich daadwerkelijk zullen beperken tot het adviseren of dat er ondernemers zullen zijn die onder verantwoordelijkheid doch niet in loondienst van een aanbieder zullen bemiddelen in financiële producten. Er is een inschatting gemaakt. Niet wordt uitgesloten dat er ook verbonden bemiddelaars actief zullen zijn die in verzekeringsproducten zullen bemiddelen onder verantwoordelijkheid van een verzekeraar.

***** Voor een substantieel aantal ondernemers die worden geraakt door dit wetsvoorstel zal gelden dat zij financiële diensten 'slechts' als nevenactiviteit verlenen. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat de consument er op mag rekenen dat de hem geboden financiële dienstverlening van een goede kwaliteit is, ongeacht of deze als hoofd- of als nevenactiviteit wordt aangeboden. Desondanks zal voor bepaalde groepen van ondernemingen die financiële diensten als nevenactiviteiten aanbieden kunnen worden bekeken of het zinvol en redelijk is om hen volledig onder de werking van het wetsvoorstel te begrijpen. Indien wordt gemeend dat dit niet wenselijk is, dan kunnen groepen van ondernemingen (ten dele) worden vrijgesteld. Om de berekening van de bedrijfseffecten reëel te doen zijn is gerekend met het voorbeeld dat alle wit- en bruingoedhandelaren die tevens diensten verlenen t.a.v. consumentenkredietproducten worden vrijgesteld van de toepassing van dit wetsvoorstel, in ieder geval voor wat betreft het vereiste om over een vergunning te beschikken.

Totaal aantal normgeadresseerden van het wetsvoorstel	Aantal	Bron
Vergunningplichtigen		
(V) vergunningplichtig	12.919	
(VR) vergunning van rechtswege	520	
(VAL) beschikt over vergunning van een andere lidstaat	1.626	
Totaal vergunningplichtigen	15.065	
Verbonden bemiddelaars		
Verbonden bemiddelaars (assurantietussenpersonen)	0	
Verbonden bemiddelaars (autodealers)	1.700	
Verbonden bemiddelaars (wit- en bruingoedhandelaren)	0	
Aangesloten instellingen		
Rabobank	369	DNB 2001 *
Vrijgestelden van de vergunningplicht		
Vrijgestelden (autodealers)	1.700	**
Vrijgestelden (wit- en bruingoedhandelaren)	2.500	
Houders van een ontheffing		
Onbekend	0	**
Totaal normgeadresseerden van het wetsvoorstel	21.334	

* Het aantal instellingen aangesloten bij een centrale instelling omvat op dit moment alleen de kantoren van de Rabobank. De centrale kredietinstelling Rabobank is als algemene bank opgenomen in het overzicht van kredietinstellingen. Mogelijk biedt deze faciliteit ook mogelijkheden voor hypotheekadvies-ketens.

** Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat met uitzondering van wit- en bruingoedhandelaren iedere financiële dienstverlener volledig onder de werking van het wetsvoorstel moet worden gebracht. Financiële dienstverleners die geen behoefte hebben aan een eigen vergunning kunnen onder bepaalde voorwaarden opereren onder de vergunning van een moederonderneming bij wijze van aangesloten instelling of verbonden bemiddelaar.

10.3 Bepalingen die belastende bedrijfseffecten teweeg brengen

Hieronder volgt een overzicht van de bepalingen in dit wetsvoorstel die belastende bedrijfseffecten teweeg brengen, uitgesplitst naar bepalingen die directe toezichtkosten tot gevolg hebben, bepalingen die administratieve lasten veroorzaken en overige bepalingen die nalevingskosten meebrengen. Onder directe toezichtkosten worden begrepen de leges die moeten worden betaald vanwege het overheidstoezicht op de financiële markten. Onder administratieve lasten worden verstaan de kosten die moeten worden gemaakt vanwege naleving van door de overheid opgelegde informatieverplichtingen. Het betreft verplichtingen tot het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie aan bijvoorbeeld een toezichthouder of een consument. Om een compleet beeld te kunnen geven van de belastende bedrijfseffecten van dit wetvoorstel wordt hieronder tevens inzicht gegeven in de overige nalevingskosten die de bepalingen van het wetsvoorstel tot gevolg kunnen hebben.

Norm		Directe Toezichtskosten	Administratieve Lasten	Overige Nalevingskosten
Vergunningplicht (hoofdstuk 2)				
Artikel 11 jo. 17	Vergunningplicht	X	X	
Artikel 12	Verplichting voor de aanbieder om verbonden bemiddelaars te melden bij de AFM		X	
Artikel 25	Meldplicht van het voornemen een bijkantoor te openen in een andere lidstaat		X	
Eisen aan de financiële dienstverlener (paragraaf 3.1)				
Artikel 26	Betrouwbaarheidsvereiste			X
Artikel 27	Deskundigheidsvereiste		X	X
Artikel 28	Eisen aan de bedrijfsvoering			X
Artikel 29	Financiële waarborgen			X
Eisen aan de financiële dienstverlening (paragraaf 3.2)				
Artikel 30	Adequate informatievoorziening door de financiële dienstverlener		X	
Artikel 31	Precontractuele informatieverplichtingen en informatieverplichtingen gedurende de looptijd		X	
Artikel 32	Adviesregels		X	
Artikel 33	Adequate informatievoorziening door de bemiddelaar		X	
Artikel 34	Adequate informatievoorziening door de adviseur		X	
Artikel 35	Nadere informatieverplichtingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur		X	
Artikel 37	Adequate klachtenafwikkeling door de financiële dienstverlener			X
Artikel 38	Zorgplicht			X
Artikel 39	Verantwoordelijkheid bij uitbesteding aan derden			X
De verhouding tussen aanbieder en bemiddelaar (paragraaf 3.3)				
Artikel 43	Verantwoordelijkheid aanbieder voor de verbonden bemiddelaar			X
Artikel 45	Verplichting voor de aanbieder om na te gaan of de bemiddelaar is ingeschreven in het register		X	
Artikel 46	Verplichting voor de aanbieder om na te gaan of de gevolmachtigde agent is ingeschreven in het register		X	
Artikel 47	Meldplicht voor de aanbieder bij overtredingen van de wet door een bemiddelaar		X	
Artikel 49	Financiële dienstverleners stellen elkaar in staat aan de wet te voldoen indien zijn afhankelijk zijn van elkaar			X
Artikel 50	Nadere regels t.a.v. de verhouding aanbieder - bemiddelaar / aanbieder gevolmachtigde agent		X	X
Krediet (paragraaf 4.1)				
Artikel 51	Verplichting aanbieder om kredietwaardigheid consument na te gaan			oude bepaling, reikwijdte ongewijzigd
Artikel 52	Deelname aan stelsel van kredietregistratie (aanbieder van krediettransacties)			oude bepaling, reikwijdte ongewijzigd
Verzekeringen (paragraaf 4.2)				
Artikel 61	Melding beëindiging volmacht aan de AFM (door aanbieder of gevolmachtigde agent)		X	
Toezicht (hoofdstuk 5)				
Artikel 68	Verplichting tot het ter beschikking stellen van informatie aan AFM in verband met het toezicht		X	
Artikel 98	Verhaal van de toezichtskosten door AFM	X		

10.4 Herkomst van de normen

In onderstaand overzicht is voor de belangrijkste vormen van financiële dienstverlening die onder dit wetsvoorstel vallen de herkomst van de verschillende normen die zijn vervat in het wetsvoorstel weergegeven. Het betreft

- (i) oude normen die, al dan niet ingegeven door bestaande Europese regelgeving, al deel uitmaken van de financiële toezichtwetgeving (weergegeven als “O”),
- (ii) nieuwe normen die zijn opgenomen ter implementatie van nieuwe Europese Richtlijnen op het gebied van de financiële markten, namelijk de eerder genoemde richtlijnen verzekeringsbemiddeling en verkoop op afstand van financiële producten (weergegeven als “NR”), en
- (iii) nieuwe normen die het product zijn van nieuwe nationale beleidsinitiatieven (weergegeven als “N”).

Financiële producten →	Aanbieden van krediet (bank)	Aanbieden van krediet (niet-bank)	Bemiddelen in krediet	Aanbieden van verzekeringen	Bemiddelen in verzekeringen	Aanbieden van spaar- faciliteiten	Aanbieden van betaal- faciliteiten	Aanbieden van elektronisch geld	Adviseren in financiële producten
Normen Wet financiële dienstverlening (Wfd) ?									
Vergunningplicht (Artikel 11 jo. 17)	niet van toepassing	O	N	niet van toepassing	O	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	N
Meldplicht aanbieder van verbonden bemiddelaar (Artikel 12)	N	N	niet van toepassing	N	niet van toepassing	N	N	N	niet van toepassing
Meldplicht verzekerings- bemiddelaar voorgenomen opening bijkantoor (Artikel 25)	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	NR	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Betrouwbaarheid (Artikel 26)	O	N	N	O	NR	O	O	O	N
Deskundigheid (Artikel 27)	O	N	N	O	O	O	O	O	N
Bedrijfsvoering (Artikel 28)	O	N	N	O	N	O	O	O	N
Financiële waarborgen (Artikel 29)	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	NR	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Adequate informatieverstrekking (Artikel 30)	O	O	O	O	N	O	O	O	N
Precontractuele en gedurende de looptijd informatieverplichting (Artikel 31)	N/O	N/O	N/O	O	N	N	N	N	N
Adviesregels (Artikel 32)	N	N	N	N	N	N	N	N	N

Informatieplicht bemiddelaar (Artikel 33)	niet van toepassing	niet van toepassing	N/O	niet van toepassing	NR	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Informatieplicht Adviseur (Artikel 34)	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	NR	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Nadere informatie- verplichtingen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (Artikel 35)	N/O	N/O	N/O	N/O	N/O	N/O	N/O	N/O	N/O
Klachtenafhandeling (Artikel 37)	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Zorgplicht (grondslag lagere regelgeving) (Artikel 39)	O	O	N	N	O	N	N	N	N
Zorgplicht bij uitbesteding (Artikel 39)	O	N/O	N	O	N	O	O	O	N
Verantwoordelijkheid aanbieder voor verbonden aanbieder (Artikel 43)	N	N/O	niet van toepassing	NR	niet van toepassing	N	N	N	niet van toepassing
Verplichte check aanbieder inschrijving bemiddelaar (Artikel 45)	N	N	niet van toepassing	O	niet van toepassing	N	N	N	N
Verplichte check aanbieder inschrijving gevolmachtigde agent (Artikel 46)	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	N	niet van toepassing	N	N	N	niet van toepassing
Meldplicht aanbieder overtreding bemiddelaar (Artikel 47)	N	N	niet van toepassing	N	niet van toepassing	N	N	N	N
Toets op kredietwaardigheid (Artikel 51)	O	O	O	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Verplichte deelname stelsel kredietregistratie (Artikel 52)	O	O	O	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Meldplicht beëindiging volmacht (Artikel 61)	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	O	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
Verplichte infoverstrekking aan AFM (Artikel 68)	O/N	O/N	O/N	O	O	O	O	O	N
Mogelijkheid voor kostenverhaal (Artikel 98)	N	O	N	O	O	N	N	N	N

10.4.1. 'Oude normen'

De bedrijfseffecten die verband houden met oude ofwel reeds bestaande wettelijke normen worden hieronder verder niet ter sprake gebracht. Doel van de bedrijfseffectentoets is immers in kaart te brengen welke gevolgen een nieuwe normstelling heeft voor het bedrijfsleven en niet om een overzicht te geven van de omvang van de kosten die verband houden met bestaande wettelijke normen die ongewijzigd worden gecontinueerd.

10.4.2. Bedrijfseffecten die worden veroorzaakt door implementatie van Europese regelgeving

Hieronder volgt een overzicht van belastende bedrijfseffecten (administratieve lasten en nalevingkosten) die verband houden met de implementatie van de richtlijn 'verkoop op afstand van financiële diensten' en de richtlijn "verzekeringsbemiddeling".

Verkoop op afstand

Voor de richtlijn 'verkoop op afstand van financiële diensten' gaat het in totaal naar verwachting om een bedrag van ongeveer € 600.000 eenmalig en een bedrag van € 1.408.970 structureel. Deze kosten kunnen volledig worden aangemerkt als administratieve lasten.

Berekening: De op grond van de richtlijn te verstrekken informatie zal waarschijnlijk in 0,5 uur op papier kunnen worden gezet (0,5 maal een uurloon van een gemiddelde medewerker van €55 = €27,50) en in 10 minuten per jaar (0,17 uur maal €55 = €9,17) actueel gehouden kunnen worden. Deze kosten zijn relevant voor 20.919 financiële dienstverleners (18.360 bemiddelaars + 2559 aanbieders). Het gaat dus om een eenmalig bedrag van €575.273 en een structureel bedrag van €191.827. Vervolgens komen daar structureel 1/7 deel van de jaarlijkse druk- en papierkosten van de advieswijzer / dienstenwijzer (€0,71 per stuk voor het geschatte aantal van 12 mln. exemplaren⁴⁹) bij ad €1.217.143..

Verzekeringsbemiddeling

De richtlijn verzekeringsbemiddeling verplicht de verzekeringsbemiddelaar tot het voldoen aan eisen van deskundigheid, betrouwbaarheid, het beschikken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering, informatieverplichtingen ten aanzien van zijn dienstverlening, de verplichting tot het aansluiten bij een externe klachtenregeling en het verplicht de aanbieder tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de gedragingen van een verbonden bemiddelaar. Dit brengt de volgende administratieve lasten en nalevingkosten met zich mee.

- a) De kostprijs van de informatieverstrekking over de dienstverlening: € 495.000 eenmalig, € 123.750 structureel (administratieve lasten).

Berekening: De advieswijzer dient eenmalig aangepast te worden (1 uur maal €55 = €55 per assurantietussenpersoon) en jaarlijks te worden geactualiseerd (15 minuten maal €55 = €13,75 per assurantietussenpersoon). 9000 assurantietussenpersonen maal 1 maal €55 uurloon = € 495.000 eenmalig, 9000 assurantietussenpersonen maal €13,75 = €123.750 structureel.

⁴⁹ Zie voor een uitleg van de 12 miljoen exemplaren de toelichting op de administratieve lasten die gepaard gaan met precontractuele informatieverplichtingen in paragraaf 10.7.1.

- b) De kostprijs van de deskundigheidseis: € 6.750.000 eenmalig, € 1.350.000 structureel (nalevingskosten).

Berekening: Naar verwachting zullen vanwege de invoering van deze wet een aantal 'extra' examens worden afgelegd voorafgaand aan de vergunningaanvraag dan wel voorafgaande aan de eerste controle van de AFM in het kader van het lopend toezicht. Dit zal naar verwachting neerkomen op de kosten voor examens voor 3 'modules' a €250 (€750) bij 9000 assurantietussenpersonen = € 6.750.000 eenmalig. Verder zal een financiële dienstverlener de toezichthouder met enige regelmaat moeten aantonen dat er voor wordt gewaakt dat de deskundigheid van de medewerkers voldoende is. Dit zal waarschijnlijk kunnen geschieden door een herhaling van 3 module-examens in een periode van 5 jaar . Voor assurantiebemiddelaars / adviseurs komt dit neer op 3 modules ad € 250 per 5 jaar hetgeen een jaarlijkse kostenpost van € 150 per jaar betekent maal 9000 assurantietussenpersonen = € 1.350.000 structureel.

- c) De kostprijs van de betrouwbaarheidseis : € 1.485.000 eenmalig en € 751.080 structureel

Berekening: Aantal werknemers bij verzekeringsbemiddelaars is vermoedelijk 46.560 (zie noot). De eenmalige kosten voor de bemiddelaars bedragen maximaal 46.560 (*1/5 = 9.312 * 30 minuten a €55) voor deze wet relevante werknemers = €256.080 structureel voor de screening. Een systeem ter ondersteuning van de integere bedrijfsvoering vraagt van assurantietussenpersonen naar verwachting een initiële investering van € 165 (3 uur maal €55 uurloon medewerker) en €55 jaarlijks (1 maal €55 uurloon medewerker) maal 9000 assurantietussenpersonen = € 1.485.000 eenmalig en € 495.000 structureel.

- d) De kostprijs van de beroepsaansprakelijkheidsverzekering: € 5.085.000 structureel (nalevingskosten)

Berekening: Inschatting van de kosten voor een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor de gemiddelde assurantietussenpersoon op basis van interviews met marktpartijen komt tot een premie van ca €565 per per jaar maal 9000 assurantietussenpersonen = € 5.085.000 structureel.

- e) De kostprijs van aansluiting bij een externe klachtenregeling: structureel € 3,6 mln. (nalevingskosten).

Berekening: Aansluiting bij een buitengerechtelijke geschilbeslechtende instantie zal een gemiddelde bemiddelaar / adviseur gemiddeld tussen de €300 en €500 per jaar kosten. €400 maal 9000 = € 3.600.000.

- f) De kostprijs voor de verantwoordelijkheid van een aanbieder voor een verbonden bemiddelaar is € 1,8 mln. structureel (nalevingskosten)

Berekening: Waarschijnlijk zullen er 3000 verbonden bemiddelaars actief worden op de financiële markten in Nederland. De verantwoordelijkheid voor de verbonden bemiddelaar kan ingevuld worden door een jaarlijkse controle uit te laten voeren door een deskundige controleur (een externe accountant, of deskundige t.a.v. de bedrijfsvoering in het bedrijf van de aanbieder). Deze controle zal er waarschijnlijk neerkomen dat een deskundige controleur (ad € 75 per uur) één dag per jaar de bedrijfsvoering van de verbonden bemiddelaar zal doorlichten, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse kostenpost per verbonden bemiddelaar van € 600 (8 uur maal € 75 uurloon controleur). In totaal komt dit neer op een bedrag van € 1,8 mln structureel.

In totaal gaat het dus voor de richtlijn verzekeringsbemiddeling om een bedrag van € 495.000 eenmalig en € 123.750 structureel aan administratieve lasten, en nalevingskosten ten bedrage van € 8.235.000 eenmalig en € 12.586.080 structureel.

10.4.3. Nieuwe normen die het product zijn van nieuwe nationale beleidsinitiatieven

In bovenstaand schema is met de aanduiding “N” aangegeven welke verplichtingen op grond van beleidsmatige redenen in Nederland aan een bredere doelgroep worden opgelegd dan door Europese regelgeving wordt voorgeschreven. De Nederlandse wetgever regelt de betreffende onderwerpen in dit wetsvoorstel dus inhoudelijk niet meer indringend dan door Brussel is voorgeschreven voor de dienstverleners waarop deze verplichtingen zien, maar verklaart de gestelde eisen van overeenkomstige toepassing op andere groepen van financiële dienstverleners.

Een voorbeeld: alle financiële dienstverleners dienen volgens dit wetsvoorstel betrouwbaar en deskundig te zijn, niet alleen de financiële dienstverleners die geraakt worden door een Europese richtlijn die eisen stelt aan hun betrouwbaarheid en deskundigheid.

Deze eisen zijn zo basaal en noodzakelijk voor de consumentenbescherming dat deze niet slechts voor bepaalde groepen van financiële dienstverleners kunnen gelden, maar moeten gelden voor alle financiële dienstverleners. Het is niet goed voor de werking van de markt en de consumentenbescherming en het is bovendien niet uit te leggen dat een aanbieder van krediet wel deskundig en betrouwbaar moet zijn, maar een bemiddelaar in krediet niet. Daarom is voor deze onderwerpen gekozen voor een ‘cross-sector-consistente’ benadering. Dit om duidelijk te bieden aan financiële dienstverleners en consumenten over het niveau van dienstverlening dat in Nederland moet worden geboden. Dit wil overigens niet zeggen dat de basisnormen ten aanzien van betrouwbaarheid en deskundigheid voor alle groepen van financiële dienstverleners met eenzelfde intensiteit zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving en/of zelfregulering. Uiteraard zullen bij de uitwerking van deze basisnormen in ieder geval de door de Europese wetgever voorgeschreven kwaliteitseisen moeten worden geborgd.

Op meerdere manieren is en zal worden voorkomen dat bij het van overeenkomstige toepassing verklaren van wettelijke verplichtingen een te grote groep van ondernemers wordt geraakt, dat het gevolg van de gemaakte keuze niet disproportioneel is ten opzichte van het te behalen resultaat (het waarborgen van een goede kwaliteit van de financiële dienstverlening) en dat de lasten voor deze ondernemers zoveel als mogelijk worden beperkt. Zoals in paragraaf 10.1. al werd aangegeven is voor elke wettelijke eis bekeken of deze inderdaad nuttig en noodzakelijk is voor elke groep van ondernemers. Zo bleek de eis om over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering te beschikken bijvoorbeeld niet relevant voor andere bemiddelaars of aanbieders.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat iedere ondernemer die financiële diensten verleend in principe gelijk moet worden behandeld, omdat de consument te allen tijde een goede bescherming moet worden geboden. De consument mag eenzelfde bescherming verlangen wanneer hij zaken doet met een makelaar die een hypotheek als nevenproduct aanbiedt of wanneer hij een hypotheek aangaat bij een full-time financiële dienstverlener. Waar echter zal blijken dat bepaalde groepen van ondernemingen te zwaar

worden geraakt door een of meerdere van de genoemde wettelijke eisen zal worden overwogen een (gedeeltelijke en/of voorwaardelijke) vrijstelling te verlenen. Gedacht wordt aan ondernemingen die hun dienstverlening ten aanzien van financiële producten niet als hoofdactiviteit beschouwen. Dit zal bijvoorbeeld kunnen gelden voor verkopers van auto's, zeiljachten en elektronische apparatuur die hun klanten vaak ook voorzien van een kredietfaciliteit en daarbij optreden als bemiddelaar. Zonder vrijstelling zouden deze financiële dienstverleners volledig onder het wetsvoorstel komen te vallen als bemiddelaar in (goederen)krediet, hetgeen een onevenredig zware belasting zou zijn. Aan een vrijstelling kunnen voorwaarden worden verbonden, bijvoorbeeld een t.o.v. de wet wat afgezwakte eis t.a.v. de vereiste deskundigheid van het personeel.

Bij het maken van bovengenoemde afwegingen kan slechts in zeer beperkte mate worden gesteund op ervaringen in andere Europese lidstaten. De enige lidstaat waarmee Nederland qua ontwikkeling van de financiële markten te vergelijken is, is het Verenigd Koninkrijk. Voor de andere lidstaten geldt dat de financiële markten veel minder ver ontwikkeld zijn dan in Nederland en dat de regelgeving die van toepassing is op deze financiële markten daarom niet als voorbeeld kan dienen. Het Verenigd Koninkrijk gaat in haar regelgeving veel verder dan waartoe dit wetsvoorstel verplicht. Op dit moment worden er initiatieven genomen in het Verenigd Koninkrijk die moeten leiden tot deregulering van de financiële toezichtwetgeving tot het niveau waarop dit wetsvoorstel Wet financiële dienstverlening thans zit.

10.5. Totaaloverzicht belastende bedrijfseffecten

Directe Toezichtkosten		
Totaal eenmalig	€ 10,3 mln.	eenmalig
Totaal structureel	€ 18,1 mln.	structureel

Administratieve Lasten		
Totaal eenmalig	€ 11,2 mln.	eenmalig
Totaal structureel	€ 71,7 mln.	structureel

Overige Nalevingskosten		
Totaal eenmalig	€ 21,8 mln.	eenmalig
Totaal structureel	€ 23,8 mln.	structureel (minimum)
	€ 29,4 mln.	structureel (maximum)

10.6 DIRECTE TOEZICHTKOSTEN

Wet financiële dienstverlening	Norm ?	Kosten	Aard	Relevant voor wie?
Vergunningplicht (hoofdstuk 2)				
Artikel 11 jo. 17	Enmalige leges ter verkrijging van de vergunning			
	Gemiddelde kosten per vergunning ad €800	€ 10.335.200	eenmalig	alle vergunningplichtige financiële dienstverleners die geen vergunning van rechtswege hebben verkregen en niet beschikken over een vergunning uit een andere lidstaat
Toezicht (hoofdstuk 5)				
Artikel 99	Jaarlijkse leges vanwege het toezicht door AFM			
	Gemiddelde kosten vanwege doorlopend toezicht €1200	€ 18.078.000	structureel	alle vergunningplichtige financiële dienstverleners

Wat betreft de voor de betrokken financiële dienstverleners meest waarschijnlijke aard en omvang van de directe toezichtkosten van het wetsvoorstel valt het volgende op te merken.

10.6.1. Eenmalige leges ter verkrijging van de vergunning (artikel 11 jo. artikel 17)

In beginsel zullen alle in Nederland vergunningplichtige financiële dienstverleners eenmalig kosten moeten maken voor het verkrijgen van de Wfd-vergunning. “In beginsel”, omdat de vergunningplicht niet onverkort voor alle financiële dienstverleners die in Nederland actief zijn of willen zijn zal gelden. Europese regelgeving schrijft voor dat de vergunningplicht in ieder geval niet zal mogen gelden voor financiële dienstverleners die beschikken over een Europees paspoort (artikel 13). Aan houders van een Wtk-vergunning, een Wtv-vergunning of een vergunning ingevolge de Wet natura-uitvaartverzekeringsbedrijf (Wtn), dat wil zeggen kredietinstellingen, verzekeraars en natura-uitvaartverzekeraars, komt volgens het wetsvoorstel een vergunning van rechtswege toe (artikel 14) omdat de baten van een preventieve toets niet zullen opwegen tegen de lasten die een preventieve toets ter verkrijging van een vergunning met zich brengt. Dit betekent dat deze groep van financiële dienstverleners “automatisch” een vergunning zal verkrijgen en dat een aanvraag daartoe in het geheel niet nodig zal zijn. De 520 financiële instellingen die dit betreft zullen dus geen preventieve toetsing behoeven te ondergaan noch andere kosten moeten maken voor het verkrijgen van de Wfd-vergunning. De vergunningplicht geldt evenmin voor de verbonden bemiddelaar (artikel 12). Per saldo betekent dit dus ook een beperking van de administratieve lasten voor deze afhankelijke tussenpersonen omdat zij niet zelfstandig een vergunning zullen behoeven aan te vragen, maar actief kunnen zijn op de financiële markten onder de vergunning van de aanbieder aan wie zij verbonden zijn. Daarnaast is er de mogelijkheid om als aangesloten instelling actief te zijn op de markt (artikel 16). Aangesloten instellingen zijn ook niet vergunningplichtig, maar opereren onder verantwoordelijkheid van het “moeder”bedrijf dat wel vergunningplichtig is. Bovendien kunnen groepen van individuele financiële dienstverleners uitgezonderd worden van de plicht om een vergunning te verwerven, indien de belangen die de wet beoogt te beschermen anderszins voldoende worden beschermd, middels het uitvaardigen van een vrijstellingregeling of het afgeven van een ontheffing. Op het moment dat er een vrijstellingregeling wordt uitgevaardigd of een ontheffingsbeschikking wordt afgegeven zal dit lastenbesparend uitwerken. Gezien het uitgangspunt dat iedere financiële dienstverlener in beginsel volledig onder de werking van het wetsvoorstel moet worden gebracht zal terughoudendheid moeten worden betracht bij het aanwijzen van groepen van of individuele dienstverleners die voor een vrijstelling of ontheffing in aanmerking kunnen komen. In het algemeen kan overwogen worden om bepaalde groepen van ondernemers die financiële diensten verlenen als nevenactiviteit (op onderdelen) vrij te stellen van de werking van het wetsvoorstel. Voor de berekening van de bedrijfseffecten van het wetsvoorstel is het voorbeeld gebruikt van de wit- en bruingoedhandelaren die mogelijk in aanmerking zullen komen voor een vrijstelling.

Voor de duidelijkheid moet hierbij nog worden opgemerkt dat de vergunning niet in de looptijd zal worden beperkt, maar voor onbepaalde tijd geldig zal zijn. De vergunningkosten voor de financiële dienstverlener zijn dus, mits zijn vergunning niet wordt ingetrokken, daadwerkelijk eenmalig.

Op basis van de AFM-begroting 2004 worden de gemiddelde kosten per vergunning geschat op ca. € 800. Bij de berekening van deze kosten zijn de financiële ervaringsgegevens van de AFM die verband houden met de vergunningverlening in het kader van de Wte meegenomen. De AFM verwacht echter dat bij het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel voordelen kunnen worden behaald in vergelijking met het toezicht op de naleving van de Wte. Dit omdat de vergunningaanvraagdossiers die verband houden met het wetsvoorstel naar verwachting minder complex zullen zijn dan de Wte-vergunningaanvraagdossiers. Er is gerekend met de aanname dat de daadwerkelijke kosten van het toezicht 70% zullen bedragen van de toezichtkosten in verband met de Wte.

De precieze omvang van de leges zal afhankelijk zijn van de mate waarin de markt zelf actief bijdraagt aan het toezicht op de kwaliteit van de financiële dienstverleners. Zo zullen significante bijdragen van marktpartijen aan het voorbereidende werk en het uitvoeringstraject bij de vergunningverlening tot gevolg kunnen hebben dat het werkproces van de AFM aanzienlijk efficiënter kan worden ingericht. Daarnaast kunnen marktpartijen ter invulling van de deskundigheidseis die aan kandidaat-bestuurders van een financiële dienstverlener wordt gesteld, organiseren dat deze een diploma verkrijgen indien zij met goed gevolg een proeve van deskundigheid hebben doorstaan. Indien de AFM voldoende overtuigd is van de kwaliteit van dit diploma, zal zij op dit punt kunnen volstaan met een controle of de kandidaat-bestuurders daadwerkelijk over een dergelijk diploma beschikken. De AFM zal op dit punt dan geen verdere toezichtkosten voor de vergunningverlening hoeven te maken, waardoor de vergunning 'goedkoper' zal kunnen zijn.

Norm	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Enmalige leges ter verkrijging van de vergunning					
Gemiddelde kosten per vergunning ad €800	€ 800	12919	€10.335.200	eenmalig	alle vergunningplichtige financiële dienstverleners die geen vergunning van rechtswege hebben verkregen en niet beschikken over een vergunning uit een andere lidstaat.

Overigens zal het naar verwachting nauwelijks voorkomen dat een financiële dienstverlener na de initiële vergunningaanvraag een verzoek om een aanvullende aantekening op de vergunning (een aanvullende autorisatie van de AFM tot het verlenen van een bepaalde dienst ten aanzien van een bepaald product) zal doen. Om dubbele lasten te voorkomen zal een vergunningplichtige onderneming bij de initiële vergunningaanvraag al zoveel mogelijk aantekeningen als mogelijk op grond van de in zijn organisatie

aanwezige deskundigheid proberen te verwerven. Mocht een ondernemer op een later moment besluiten zijn dienstenpakket uit te breiden, de deskundigheid daartoe te verwerven en deze aan te tonen aan de AFM opdat zijn vergunning zal kunnen worden uitgebreid, dan zullen de kosten van de aanvullende aantekening naar verwachting bijzonder gering zijn. Dit omdat de AFM alleen de deskundigheid van de ondernemer ten aanzien van die bepaalde dienst en dat bepaalde product zal moeten nagaan, kortom zal moeten controleren op de aanwezigheid van een bewijs dat een bepaald 'module-examen' is behaald. Of de ondernemer betrouwbaar is en voldoet aan de overige vergunningvereisten, is immers al nagegaan bij de initiële vergunningverlening. Alleen wanneer een ondernemer mocht besluiten een aanvullende aantekening voor het bemiddelen en/of adviseren in verzekeringsproducten aan te vragen, dan zal hij daarnaast moeten aantonen dat hij over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering beschikt. De kosten hiervan zullen naar verwachting ook zeer beperkt zijn.

Een collectieve vergunning zal met name interessant kunnen zijn voor kleinere ondernemingen die niet met een hoge frequentie financiële producten aanbieden. Het 'moederbedrijf' zal bijvoorbeeld deskundigheid kunnen organiseren voor een aangesloten instelling. Wanneer een financieel product daadwerkelijk aan de man wordt gebracht door een medewerker van de aangesloten instelling, zal deze op dat moment daadwerkelijk over de noodzakelijke kennis moeten beschikken. Het moederbedrijf kan deze deskundigheid bijvoorbeeld organiseren door het mogelijk te maken een deskundige collega bij het 'moederbedrijf' raad te plegen of door de medewerker in staat te stellen gebruik te maken van een geautomatiseerd systeem waarin de deskundigheid is georganiseerd. In het geval een nieuwe instelling wordt aangesloten bij de collectieve vergunning, zal deze moeten worden aangemeld bij de AFM, maar er hoeft geen aparte vergunning te worden verstrekt. De nieuwe aangesloten instelling zal gewoon meelopen in het doorlopende toezicht.

10.6.2. Verhaal van de toezichtkosten op de financiële dienstverleners door de AFM (artikel 99)

De kosten van het toezicht zullen worden omgeslagen over alle vergunningplichtige financiële dienstverleners. De AFM zal de vergunninghouders jaarlijks een heffing in rekening brengen in verband met het doorlopende toezicht op de naleving van deze wet. Om de kosten van het toezicht te beperken zal de AFM zoveel als mogelijk (her)gebruik maken van reeds beschikbare informatie en zal ze het toezicht zo moeten inrichten dat deze optimaal kan worden ondersteund door ICT-toepassingen.

Op basis van de AFM-begroting 2004 wordt de gemiddelde heffing in verband met het doorlopende toezicht geschat op een bedrag van ongeveer € 1200 per financiële dienstverlener . Ook hierbij moet worden opgemerkt dat de precieze omvang van deze heffing afhankelijk zal zijn van de mate waarin de markt zelf actief bijdraagt aan het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel.

Norm	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Verhaal van toezichtkosten op alle vergunningplichtige financiële dienstverleners in NL door AFM					
Jaarlijkse leges vanwege het toezicht door AFM					
Gemiddelde kosten vanwege doorlopend toezicht	€ 1200	15065	€ 18.078.000	structureel	alle vergunningplichtige financiële dienstverleners

Bij ministeriele regeling zal worden bepaald aan welke regels de AFM moet voldoen bij het bepalen van de hoogte van deze heffing (en ook de heffing in verband met de vergunningverlening). Deze regels kunnen inhouden dat de AFM een onderscheid zal kunnen maken naar het type financieel product of financiële dienst en de verschillende typen van vergunninghouders. De definitieve invulling van de kostenstructuur voor het wetsvoorstel zal plaatsvinden volgens de uitgangspunten welke zullen worden neergelegd in het rapport herziening financiering toezicht op de financiële marktsector⁵⁰ over de financiering van het toezicht op de financiële marktsector. Hierbij moet worden opgemerkt dat signalen over mogelijke incidenten bij onder toezicht staande financiële dienstverleners aanleiding kunnen geven tot extra controles door de AFM. Voor dergelijke gevallen zal het principe gelden dat de vervuiler betaalt.

⁵⁰Kamerstukken II, 2002/03, 28122, nummer 16.

10. 7. ADMINISTRATIEVE LASTEN

Wet financiële dienstverlening		Kosten	Aard	Relevant voor wie?
Norm?				
Vergunningplicht (hoofdstuk 2)				
Artikel 11 jo. 17	Vergunningplicht voor financiële dienstverlener: informatieverstrekking aan de AFM			
		€ 145.200	eenmalig	aanbieders
		€ 8.223.600	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
Artikel 12	Verplichting voor de aanbieder om verbonden bemiddelaars te melden bij de AFM	€ 23.375	eenmalig	aanbieder
Artikel 25	Meldingsplicht van het voornemen een bijkantoor te openen in een andere lidstaat	€ <u>140.625</u>	eenmalig	verzekeringsbemiddelaar
Artikel 27	Deskundigheid	€ 171.325	structureel	bemiddelaars / adviseurs
		€ 281.490	structureel	aanbieders
Eisen aan de financiële dienstverlening (paragraaf 3.2)				
Artikel 30	Adequate informatievoorziening door de financiële dienstverlener	€ 0	structureel (doorlopend)	alle financiële dienstverlener
Artikel 31	Precontractuele info en info gedurende de looptijd	€ 2.725.800	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
		€ 492.608	eenmalig	aanbieders
		€ 6.458.800	structureel (doorlopend)	bemiddelaars / adviseurs
		€ 2.980.745	structureel (doorlopend)	aanbieders
Artikel 32	Adviesregels	€ 36.800.000	structureel (doorlopend)	bemiddelaars / adviseurs
		€ 18.400.000	structureel (doorlopend)	aanbieders
Artikel 33	Adequate informatievoorziening door de bemiddelaar	€ 767.800	eenmalig	bemiddelaar
		€ 191.950	structureel (doorlopend)	bemiddelaar
Artikel 34	Adequate informatievoorziening door de adviseur	€ 11.000	eenmalig	adviseur
		€ 2.750	structureel (doorlopend)	adviseur
Artikel 35	Verdere informatieverplichtingen bij of krachtens AMvB	€ 1.009.800	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
		€ 252.450	structureel (doorlopend)	bemiddelaars / adviseurs
		€ 120.450	eenmalig	aanbieders
		€ 30.113	structureel (doorlopend)	aanbieders
De verhouding tussen aanbieder en				

bemiddelaar (paragraaf 3.3)				
Artikel 43	Verantwoordelijkheid aanbieder voor de verbonden bemiddelaar	€ 93.500	structureel	aanbieders
Artikel 45 / Artikel 46	Verplichting voor de aanbieder om na te gaan of de bemiddelaar / gevolmachtigde agent is ingeschreven in het register	€ 844.470	structureel (doorlopend)	aanbieder
Artikel 47	Meldplicht voor de aanbieder bij overtredingen van de wet door een bemiddelaar	Nihil	structureel (incidenteel)	aanbieder
Artikel 50	Nadere regels t.a.v. de verhouding aanbieder - bemiddelaar / aanbieder gevolmachtigde agent	0	0	
Verzekeringen (paragraaf 4.2)				
Artikel 61	Melding beëindiging volmacht aan de AFM (door aanbieder of gevolmachtigde agent)	€ 7.975	structureel (incidenteel)	aanbieder
Artikel 68	Inlichtingenplicht AFM	€ 2.409.000	structureel (doorlopend)	aanbieder
		€ 2.741.200	structureel (doorlopend)	bemiddelaar / adviseur
Totaal administratieve lasten				
		€ 10.428.625	eenmalig	bemiddelaar / adviseur
		€ 781.633	eenmalig	aanbieder
Totaal eenmalig		€ 11.210.258	eenmalig	alle financiële dienstverleners
		€ 46.618.475	structureel (doorlopend)	bemiddelaar / adviseur
		<u>€ 25.039.318</u>	structureel (doorlopend)	aanbieder
		€ -	structureel (incidenteel)	bemiddelaar / adviseur
		€ 7.975	structureel (incidenteel)	aanbieder
Totaal structureel		€ 71.665.768	structureel	alle financiële dienstverleners

Wat betreft de voor de betrokken financiële dienstverleners meest waarschijnlijke aard en omvang van de administratieve lasten van het wetsvoorstel valt het volgende op te merken.

10.7.1 Kosten van informatieverstrekking aan de AFM (artikel 11 jo. artikel 17)

De financiële kosten ter verkrijging van de vergunning (leges) zijn geen administratieve lasten en worden daarom in de volgende paragraaf over de directe toezichtkosten verantwoord. Vergunningplichtige financiële dienstverleners zullen daarnaast kosten moeten maken ten behoeve van de administratieve voorbereiding en begeleiding van de vergunningaanvraag (de informatieverstrekking aan de toezichthouder). Naar schatting zal een medewerker in het bedrijf van een gemiddelde aanbieder hieraan 60 uur kwijt zijn, hetgeen tegen een uurtarief van €55 neerkomt op een bedrag van € 3.300 (eenmalig) per aanbieder (* 44 aanbieders)⁵¹. Voor bemiddelaars en adviseurs zal de informatieverstrekking minder omvangrijk kunnen zijn en dat kan worden volstaan met 12 uur tegen €55 hetgeen neerkomt op een bedrag van € 660 (eenmalig) per bemiddelaar (* 12.460 bemiddelaars). Overigens zal de AFM gehouden zijn zoveel mogelijk (her)gebruik te maken van openbare informatie over een financiële dienstverlener (bijvoorbeeld informatie welke is op te vragen bij de Kamer van Koophandel of welke is te herleiden uit openbare jaarverslagen) of informatie die reeds binnen de eigen organisatie aanwezig is. Waar mogelijk zal de AFM ook gebruik moeten maken van informatie die zij kan verkrijgen van andere toezichthouders. Dit opdat de last voor de financiële dienstverlener die gepaard gaat met de verplichting om informatie te verstrekken zo beperkt mogelijk blijft. Waar mogelijk zal door de AFM gebruik moeten worden gemaakt van elektronische toepassingen en communicatiemogelijkheden bij het opvragen en verstrekken van informatie.

Vergunningaanvraag	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Infoverstreking aan AFM	€ 3.300	44	€ 145.200	eenmalig	aanbieders
Infoverstreking aan AFM	€ 660	12460	€ 8.223.600	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs

10.7.2 Verplichting voor de aanbieder om verbonden bemiddelaar te melden bij de AFM (artikel 12)

Dit artikel verplicht een aanbieder melding te maken van het gegeven dat aan zijn bedrijf een verbonden bemiddelaar is gelieerd. Naar schatting zal een medewerker uit het bedrijf van de aanbieder een kwartier moeten uittrekken voor deze melding. Deze norm heeft dus een kostenpost van € 13,75 (0,25 maal € 55) tot gevolg per melding. De figuur van de verbonden bemiddelaar is een juridische constructie welke wordt geïntroduceerd door de richtlijn Verzekeringsbemiddeling. Het is niet bekend en moeilijk te voorzien hoeveel aanbieders daadwerkelijk gebruik zullen gaan maken van deze constructie. Er zullen naar verwachting niet meer dan 1.700 verbonden bemiddelaars actief zijn op de financiële markten.

Verbonden bemiddelaars	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Verplichting verbonden bemiddelaar te melden bij AFM	€13,75	1.700	€ 23.375	eenmalig	aanbieders

⁵¹ Genormeerde uurtarieven naar functieniveau (conform CAO-schalen) conform de uitgangspunten van het EIM-

10.7.3 Meldplicht voornemen een bijkantoor te openen in een andere lidstaat (artikel 25)

De verplichting tot kennisgeving aan de AFM in Nederland van (het voornemen tot) het grensoverschrijdend uitvoeren van bemiddelingsactiviteiten als verzekeringsbemiddelaar of als herverzekeringsbemiddelaar (artikel 25) heeft naar verwachting de volgende administratieve lasten tot gevolg. Naar schatting zal een leidinggevende in het bedrijf van de gemiddelde financiële dienstverlener hier een half uur aan besteden, wat neerkomt op een kostenpost van € 37,50 (0,5 maal € 75), zal een medewerker hier 2 uur aan besteden (2 maal € 55) = € 110 en zullen deze zich laten bijstaan door een administratief medewerker voor 0,25 uur (0,25 maal € 35 = € 8,75). In totaal komt dit neer op een eenmalige kostenpost van € 156,25. Aangezien het op dit moment nog niet mogelijk is om met een zogenoemd Europees paspoort werkzaam te zijn in een andere lidstaat als (her)verzekeringsbemiddelaar, zijn er nog geen gegevens bekend over hoe vaak deze kennisgeving per jaar zal worden gedaan. Of (her)verzekeringsbemiddelaars daadwerkelijk gebruik zullen maken van deze nieuwe mogelijkheid (die wordt geïntroduceerd in de Wfd vanwege de implementatie van de richtlijn Verzekeringsbemiddeling) moet worden afgewacht. Het is zeer onwaarschijnlijk dat meer dan een tiende van het totaal aantal verzekeringsbemiddelaars zich op een andere Europese markt zal wagen, dus maximaal 900 bemiddelaars.

Meldplicht bijkantoor	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Meldplicht voornemen om bijkantoor te openen in een andere lidstaat	€156,25	Maximaal 900	€ 140.625	eenmalig	aanbieders

10.7.4. Deskundigheid

Naast de algemene nalevingkosten die zijn geraamd in verband met de deskundigheidseis zal deze norm de volgende administratieve lasten meebrengen. De financiële dienstverlener moet kunnen aantonen welke deskundige verantwoordelijk is voor welke tak van dienstverlening. Dit vergt van een bemiddelaar / adviseur jaarlijks een inspanning van een kwartier (12.460 x 0,25 uur x € 55 = € 171.325 structureel). Op aanbieders is de eis alleen van toepassing voorzover zij klantencontacten hebben. Zij zullen vanwege de omvang van hun organisatie meer tijd nodig hebben (2 uur maal € 55 = € 110 maal 2559 aanbieders = € 281.490 structureel).

Deskundigheid	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Verplichting om te administreren wie deskundig is	€13,75	12460	€ 171.325	eenmalig	Bemiddelaars / adviseurs
Verplichting om te administreren wie deskundig is	€110	2559	€ 281.490		

10.7.5. Eisen aan de financiële dienstverlener & de financiële dienstverlening (paragrafen 3.1. en 3.2.)

Alle financiële dienstverleners, met uitzondering van die financiële dienstverleners die onder artikel 12 vallen omdat zij beschikken over een Europees paspoort, worden geconfronteerd met de kosten, die moeten worden gemaakt om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan een financiële dienstverlener en de financiële dienstverlening in de paragrafen 3.1. en 3.2. van het wetsvoorstel.

Voor Europees Paspoorthouders geldt dat zij niet hoeven te voldoen aan de eisen die in paragraaf 1 van hoofdstuk 3 (eisen aan de financiële dienstverlener) van het wetsvoorstel zijn gesteld, maar wel aan de overige normen van het wetsvoorstel, dus ook paragraaf 3.2. Kredietinstellingen met een Europees paspoort die door middel van een bijkantoor werkzaamheden verrichten in Nederland dienen, in afwijking hiervan, echter wel te voldoen aan de eisen die in paragraaf 3.1. worden gesteld aan de bedrijfsvoering (in artikel 28). In totaal zijn er 1.626 financiële dienstverleners in Nederland die hun herkomst in een andere lidstaat hebben en gebruik maken van een Europees paspoort om diensten te kunnen verlenen op de Nederlandse markt. Dit komt er dus op neer dat 1.626 financiële dienstverleners niet gehouden zijn te voldoen aan de normen die zijn opgenomen in paragraaf 3.1. Van deze groep maken 22 EU-banken deel uit die hun diensten vanuit een bijkantoor in Nederland verlenen. Voor deze laatste groep geldt dus dat zij zich wel hebben te houden aan hetgeen gesteld is in artikel 28.

Voor financiële dienstverleners die van rechtswege over een vergunning zullen beschikken (artikel 14) geldt bovendien dat zij alleen behoeven te voldoen aan de eisen neergelegd in de artikelen 27, tweede lid en 28, eerste en tweede lid. Dit betreft een groep van 520 financiële dienstverleners. Het aantal financiële dienstverleners dat zich onverkort aan alle normen van de paragrafen 3.1 en 3.2 dient te houden is dus groot 21.788.⁵²

Hetgeen waartoe de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk 3 verplichten zal overigens in het algemeen overlappen met wat een zorgvuldige ondernemer nu reeds uit eigen beweging doet. De kosten die de ondernemer ter naleving van de in deze paragrafen gestelde regels moet maken zijn dus lang niet in alle gevallen 'nieuw' of 'eigen' aan dit wetsvoorstel, maar alleen daar waar het wetsvoorstel en de daaruit volgende lagere regelgeving normen oplegt die strenger zijn dan die de financiële dienstverlener of de branche zichzelf heeft opgelegd.

Als kostenbesparende maatregel is artikel 36 opgenomen in het wetsvoorstel. Deze bepaling heeft tot gevolg dat wanneer een financiële dienstverlener een dienst verricht door tussenkomst van een bemiddelaar of een gevolmachtigde agent, de financiële dienstverlener de in de bepaling bedoelde informatie niet ook hoeft te verstrekken aan de consument en dus niet onnodig kosten behoeft te maken.

⁵² Behoudens wanneer financiële diensten worden aangeboden via het internet vanuit een andere lidstaat, zie ook artikel 3.

'Onnodig' omdat de consument reeds door toedoen van de bemiddelaar of de gevolmachtigde agent over deze informatie beschikt.

Kosten van de eisen aan de financiële dienstverlening (Paragraaf 3.2)

De kosten ter naleving van de artikelen 30, 31, 32, 33, 34 en 35 zullen structureel van aard zijn, maar zijn op dit moment nog niet precies te kwantificeren omdat een deel van de inhoud van de lagere regelgeving die op grond van deze bepalingen zal worden gemaakt nog onbekend is. Toch kan er een indicatie worden gegeven over de hoogte van de administratieve lasten die verband houden met deze bepalingen.

Waarschijnlijk zal de uiteindelijke omvang van de administratieve lasten moeten worden gezocht binnen de in de onderstaande schema's aangegeven marges.

10.7.5.1. Adequate informatievoorziening door de financiële dienstverlener (artikel 30)

De verplichting dat de informatie die op grond van dit wetsvoorstel wordt gegeven correct, begrijpelijk en niet misleidend dient te zijn en dat de door een financiële dienstverlener verstrekte informatie geen afbreuk mag doen aan de bij of krachtens deze wet aan de consument te verstrekken informatie, vraagt van financiële dienstverlener weliswaar een zekere mentale inspanning, maar brengt verder geen kosten met zich mee.

10.7.5.2. Precontractuele informatie (artikel 31)

Op grond van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek zal een verkopende partij zijn wederpartij altijd adequaat moeten informeren over de relevante kenmerken van het product dat wordt aangeboden. Ook een tussenpersoon zal de (potentiële) afnemer adequaat moeten informeren op grond van het civiele recht om aan zijn zorgplicht jegens zijn cliënt te kunnen voldoen. Op basis van de geldende financiële toezichtswetgeving geldt voor complexe financiële producten bovendien dat voorafgaand aan het aangaan van de overeenkomst een financiële bijsluiter zal moeten worden verstrekt, zodat de producten waarop de bijsluiterplicht ziet inzichtelijker zijn voor de consument en onderling beter vergelijkbaar. Daarnaast schrijven bepalingen in de Regeling Informatieverstrekking aan Verzekerden (RIAV 1999), het Besluit Kredietaanbiedingen (BKA) en de Nadere Regeling van de AFM inzake de Financiële Bijsluiter precontractuele informatieverstrekking voor. De hierboven genoemde regelingen zullen in beginsel worden gehandhaafd (uitgangspositie 0) in een algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 30, 31 en 35⁵³. Daarnaast zullen in deze algemene maatregel van bestuur enkele informatievoorschriften worden ingevoerd in verband met de implementatie van de Richtlijn Verkoop op Afstand Financiële Producten. Het Platform Financiële Dienstverlening heeft een voorstel ontwikkeld voor een door de financiële dienstverleners te verstrekken advieswijzer/dienstenwijzer. Teneinde de maximumsituatie te kunnen

⁵³ Dit laat onverlet dat de evaluatie van het Besluit Financiële Bijsluiter tot aanpassingen van de regelgeving kunnen noodzaken. Daarnaast zal het overbrengen van genoemde lagere regelingen naar een algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van dit wetsvoorstel worden aangegrepen

schetsen is in onderstaande berekening rekening gehouden met de implementatie van deze advieswijzer / dienstenwijzer. Nadat het Platform hierover heeft geadviseerd zal de wenselijkheid van de invoering van een advieswijzer in het licht van de verwachte effectiviteit ervan en de administratieve lasten die ermee gemoeid gaan worden bezien. De tekst van een advieswijzer / dienstenwijzer en de informatievereisten die door de Richtlijn Verkoop op Afstand Financiële Producten worden voorgeschreven zal naar verwachting door een medewerker van een gemiddelde financiële dienstverlener in 3,5 uur (3,5 maal 55 = 192,50) op papier kunnen worden gezet en in 1 uur per jaar (1 uur maal 55 = 55) actueel gehouden kunnen worden. Vervolgens komen daar de jaarlijkse druk- en papierkosten van de advieswijzer / dienstenwijzer (€0,71 per stuk voor het geschatte aantal van 12 mln. exemplaren) bij.

AMvB Adequate informatieverstrekking	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Precontractuele informatie					
Opstellen advieswijzer	€ 192,50	14.160	€ 2.725.800	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
Opstellen dienstenwijzer	€ 192,50	2559	€ 492.608	eenmalig	aanbieders
Jaarlijks actualiseren	€ 55	14.160	€ 778.800	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Jaarlijks actualiseren	€ 55	2559	€ 140.745	structureel	aanbieders
Druk en papierkosten	€ 0,71 ⁵⁴	8.000.000 ⁵⁵	€ 5.680.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Druk en papierkosten	€ 0,71 ⁵⁶	4.000.000 ⁵⁷	€ 2.840.000	structureel	aanbieders

10.7.5.3. Informatieverstrekking gedurende de looptijd (artikel 31)

De verplichtingen terzake van het verstrekken van informatie gedurende de looptijd van verzekeringsovereenkomsten zoals die zijn vastgelegd in de Regeling Informatieverstrekking aan Verzekerden (RIAV) zullen gehandhaafd worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 31. De kosten daarvan moeten daarom als uitgangspositie worden genomen (uitgangspositie = 0), maar tevens als maximumsituatie omdat er geen verderstrekkende informatieverplichtingen zijn voorzien.

10.7.5.4. Actieve of passieve informatieverstrekking (artikel 31)

Informatie zal in beginsel actief moeten worden verstrekt, maar in lagere regelgeving kan ook worden bepaald dat bepaalde informatie slechts op uitdrukkelijke aanvraag van de consument moet worden verstrekt indien de baten van het actief verstrekken van informatie niet opwegen tegen de lasten van het actief verstrekken. Indien wordt besloten in lagere regelgeving vast te leggen dat voor bepaalde informatie

om o.m. de kwaliteit, inzichtelijkheid, consistentie en de effecten van deze regelingen (waaronder de administratieve lasten) opnieuw te bezien.

⁵⁴ Dit bedrag komt overeen met de druk- en papierkosten van de Financiële Bijsluiter.

⁵⁵ Het aantal advieswijzers / dienstenwijzers dat dient te worden verstrekt zal ongeveer gelijk zijn aan het aantal adviezen dat zal worden verstrekt. Een onderbouwing van het aantal adviezen dat jaarlijks wordt gegeven treft u aan onder 'adviesregels'.

⁵⁶ Idem noot 22

⁵⁷ Idem noot 23.

zal gelden dat het ter beschikking houden van informatie voor de consument en op aanvraag aan hem verstrekken voldoende is, dan beperkt deze bepaling de administratieve lasten.

10.7.5.5. Adviesregels (artikel 32)

De verplichting tot het inwinnen van informatie over financiële positie, kennis, ervaring, doelstelling en risicobereidheid van de klant in de adviesregels vloeit reeds voort uit de verplichtingen in het BW (zorgplicht). De meerkosten die verband houden met dit wetsvoorstel zitten in de verplichting om voor de toezichthouder op controleerbare wijze vast te leggen dat de aanbieders, bemiddelaars en adviseurs zich aan de adviesregels houden. De kosten van dit proces van vastlegging zijn gebaseerd op een schatting van 5 minuten per advies tegen een uurtarief van € 55. De schatting van het jaarlijkse aantal adviezen is gebaseerd op het aantal fte's werkzaam als aanbieder/bemiddelaar/adviseur en een gemiddelde van 10 uur per advies (NEI) en het gegeven dat bemiddelaars/adviseurs ca 60% van de markt bedienen (ESFVU⁵⁸).

Adviesregels	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Registreren informatie over financiële positie, kennis, ervaring, doelstelling en risicobereidheid van de klant	€ 4,60	8000000	€ 36.800.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Registreren informatie over financiële positie, kennis, ervaring, doelstelling en risicobereidheid van de klant	€ 4,60	4000000	€ 18.400.000	structureel	aanbieders

10.7.5.6. Informatieplicht bemiddelaar en adviseur (artikel 33 en artikel 34)

Op grond van de artikelen 33, lid 1, onderdeel e, en 34, lid 1, onderdeel e, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere onderwerpen worden aangewezen waarover een bemiddelaar / adviseur informatie zou moeten verstrekken aan de consument, zoals de wijze van beloning. Bij de berekening van de lasten van deze bepaling is ervan uitgegaan dat de bemiddelaar/adviseur deze informatie opneemt in de advieswijzer / dienstenwijzer. Daartoe moet de advieswijzer eenmalig aangepast worden (1 uur) en jaarlijks worden geactualiseerd (15 minuten)

Informatieplicht	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Informatie verstrekken over wijze van beloning					
Aanpassen advieswijzer	55	13.960	€ 767.800	eenmalig	Bemiddelaar
Actualiseren advieswijzer	13,75	13.960	€ 191.950	structureel	Bemiddelaar
Aanpassen advieswijzer	55	200	€ 11.000	eenmalig	Adviseur
Actualiseren advieswijzer	13,75	200	€ 2.750	structureel	Adviseur

⁵⁸ Aanbieders maken gebruik van verschillende distributiekanaalen: direct-writing, e-commerce en het eigen loondienstapparaat en voor het overige maken aanbieders gebruik van onafhankelijke tussenpersonen. In de onderscheiden markten ligt het marktaandeel van de gezamenlijke intermediairs tussen de 52% (hypotheekbemiddeling) en de 75% (consumptief krediet). Bron: **Risseuw, P.A.**, **Kleijn, E.A.H.**, Zijdenbos, A., 'De markt voor financiële intermediairs in Nederland', ESFVU, Amsterdam, 2001. Onderzoeksrapport aan Raad van Financiële Toezichthouders, pagina 7.

10.7.5.7. Algemene maatregel van bestuur ten aanzien van de informatieverstrekking (artikel 35)

Op grond van artikel 35 kunnen bij of krachtens maatregel van bestuur regels worden gesteld ten aanzien van de informatievoorziening door de financiële dienstverlener. Welke regels dit naar verwachting zal betreffen is hierboven reeds weergegeven bij de toelichting van de kosten van de precontractuele informatieverplichtingen en de informatievoorziening gedurende de looptijd van de overeenkomst inzake een financieel product. Daarnaast kunnen in een algemene maatregel van bestuur op basis van dit artikel specifieke voorschriften worden opgenomen over reclame-uitingen door financiële dienstverleners. De administratieve lasten die zullen voortvloeien uit dergelijke reclameregels en de omvang er van zullen afhangen van de inhoudelijke vormgeving van die regels en de inhoud en het aantal reclame-uitingen waartoe een financiële onderneming zal besluiten.

In zijn algemeenheid kunnen wel enkele opmerkingen worden gemaakt over administratieve lasten die met reclameregels samenhangen. De kosten verbonden aan reclame, en daarmee aan de reclamevoorschriften verschillen naar het type reclame-uiting; mondelinge informatieoverdracht door een adviseur in gesprek met een consument is bijvoorbeeld goedkoper dan het vermelden van dezelfde informatie in een televisiereclame. Om de totale kosten van een specifieke regel te berekenen, moet derhalve worden gekeken naar het soort reclame waarop de reclame van toepassing is. Ook is het aandeel van de uit het reclamevoorschriften voortvloeiende verplichtingen binnen de totale reclame-uiting van belang en het aantal malen dat de betrokken reclame in een bepaalde periode wordt gebruikt. Daarbij moet worden aangetekend dat de frequentie van het aantal reclame-uitingen in de regelgeving niet door de regelgeving wordt bepaald, maar een vrije keuze is van de betrokken financiële instellingen. De administratieve last van een verplichte tekst in een televisiereclame, die 5 seconden in beslag neemt en die op 200 televisiereclames per jaar betrekking heeft kan dan als volgt worden berekend: € 10.500 (gem. tarief p/m per uitzending * 5/60 * 200 = € 175.000

Reguliere tarieven (gemiddeld)	Bedrag (€)
Televisie (per 60 sec., per uitzending)	14.000 – 70.000
Radio (per 30 sec., per uitzending)	4.500
Advertenties (per plaatsing in landelijk dagblad)	45.000

Ter informatie zijn hierboven de reguliere tarieven voor de verschillende reclamevormen opgenomen. Zoals reeds aangegeven zullen bij het opstellen van die regelgeving en het overleg tussen de AFM en de Minister over voorgenomen reclameregels bovengenoemd tarievenstructuur en de berekeningsmethoden een belangrijke leidraad zijn bij de beoordeling van de administratieve lasten. Verder zal daarbij aandacht zijn voor de alternatieven die bestaan voor de reclameregels, zoals zelfregulering door de branche en zal worden gekeken naar de voor de sector minst belastende opties, waarbij ICT-mogelijkheden zullen worden meegenomen.

Ook kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden vastgesteld inzake te verstrekken informatie over klachten- en garantieregelingen. Indien een dergelijke verplichting zal ontstaan zal de advieswijzer / dienstenwijzer daartoe eenmalig aangepast moeten worden (1 uur) en jaarlijks worden geactualiseerd (15 minuten)

AMvB Informatieplicht	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Informatie verstrekken over wijze van beloning					
Aanpassen advieswijzer	55	18.360	€1.009.800	eenmalig	Bemiddelaar / adviseur
Actualiseren advieswijzer	13,75	18.360	€252.450	structureel	Bemiddelaar / adviseur
Aanpassen advieswijzer	55	2190	€120.450	eenmalig	Aanbieder
Actualiseren advieswijzer	13,75	2190	€ 30.113	structureel	Aanbieder

Behalve de hierboven weergegeven maatregelen zijn geen verderstrekkende informatieverplichtingen voorzien. Deze situatie kan daarom worden beschouwd als de maximumsituatie.

10.7.6. Verantwoordelijkheid aanbieder voor de verbonden bemiddelaar (artikel 43)

De kosten die door een aanbieder moeten worden gemaakt om aan te kunnen tonen dat hij zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van de aan hem verbonden bemiddelaar waarmaakt zullen beperkt zijn. Aanbieders zullen moeten administreren welke activiteiten zij hebben ondernomen om na te gaan of hun verbonden bemiddelaars handelen conform hetgeen bij of krachtens deze wet is bepaald. Naar verwachting zullen de relevante gegevens in 1 uur (à €55 uurloon medewerker) per jaar kunnen administreren, hetgeen neerkomt op een structurele kostenpost van €93.500. De overige kosten in verband met deze verantwoordelijkheid zijn verantwoord in paragraaf 10.8 bij de overige nalevingskosten.

Verantwoordelijkheid aanbieder – verbonden bemiddelaar	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Administreren relevante gegevens	€ 55	1700	€93.500	structureel	aanbieder

10.7.7. Verplichting voor de aanbieder om na te gaan of de bemiddelaar of gevolmachtigde agent is ingeschreven in het register (artikel 45 en 46)

De verplichting voor de aanbieder om na te gaan of een bemiddelaar of gevolmachtigde agent is ingeschreven in het register (aan het begin van de samenwerking met de bemiddelaar of gevolmachtigde agent, vervolgens jaarlijks en indien hij signalen ontvangt op grond waarvan hij twijfelt of de vergunning nog wel in orde is) brengt structurele nalevingkosten met zich voor de aanbieder. Deze kosten zullen naar verwachting echter bijzonder gering zijn omdat het register via het internet te raadplegen zal zijn. In totaal zal een medewerker van een gemiddelde aanbieder naar verwachting per jaar hier 6 uur aan besteden (6 maal 55 = 330).

Controle register	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Nagaan of de bemiddelaar/ gevolmachtigde agent is ingeschreven in het register	€ 330	2559	€ 844.470	structureel	Aanbieder

10.7.8. Meldplicht voor de aanbieder / gevolmachtigde agent bij overtredingen van de wet door een bemiddelaar (artikel 47)

De meldplicht van de aanbieder en de gevolmachtigde agent zoals neergelegd in artikel 47⁵⁹ heeft incidentele (structurele) nalevingkosten tot gevolg die naar verwachting niet aanzienlijk zullen zijn. Immers, het verwachte gevolg van dit wetsvoorstel zal zijn dat malafide partijen van de financiële markten worden geweerd en daarnaast zal de aanbieder en de gevolmachtigde agent zorgvuldig zijn in de selectie van zakenpartners. De kans dat een aanbieder of een gevolmachtigde agent op een overtreding zal stuiten is daarom naar verwachting beperkt. Bovendien wordt men niet verplicht om actief op zoek te gaan naar misstanden. De 'belastende' informatie zal een nevenproduct zijn van het in acht nemen van de zorgvuldigheidsnormen zoals deze zijn vastgelegd in het wetsvoorstel. Daarnaast moet worden opgemerkt dat sommige financiële dienstverleners overtredingen als bedoeld in deze bepaling op dit moment al vrijwillig, dat wil zeggen zonder dat daartoe een wettelijke verplichting bestaat, melden aan de AFM.

Meldplicht aanbieder	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor?
Meldplicht voor de aanbieder / gevolmachtigde agent bij overtredingen van de wet door een bemiddelaar	€0	0	nihil	structureel	Aanbieders

10.7.9. Nadere regels t.a.v. de verhouding aanbieder - bemiddelaar / aanbieder gevolmachtigde agent (artikel 50)

Artikel 50 biedt de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van de verhouding aanbieder-bemiddelaar. De verwachting bestaat dat het niet nodig zal zijn om van deze bevoegdheid gebruik te maken en er worden derhalve geen regels voorzien. Desalniettemin is het wenselijk deze bepaling in de wet op te nemen teneinde snel te kunnen reageren op eventuele onwenselijke situaties die zich zouden kunnen gaan voordoen in de relatie tussen aanbieder en bemiddelaar. Het systeem van het wetsvoorstel wijzigt immers voor een deel de verantwoordelijkheidsverdeling tussen aanbieder en bemiddelaar. Het is niet mogelijk om voor inwerkingtreding van dit systeem met volkomen zekerheid vast te stellen hoe de markt hierop zal reageren en of het geheel vrij is van lacunes. Over de aard van mogelijke onwenselijke situaties, en derhalve ook van de aard van de regelgeving die in reactie daarop zal worden opgesteld, kan op dit moment geen beeld worden gegeven.

⁵⁹ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 47

10.7.10 Melding beëindiging volmacht aan de AFM (artikel 61)

De verplichting voor de aanbieder of de (onder)gevolmachtigde agent om een beëindiging van een volmacht te melden aan de AFM (artikel 61) zal niet meer van deze financiële dienstverlener vergen dan een kwartier werk per beëindigde volmacht op het niveau van een medewerker, hetgeen neerkomt op een bedrag van € 13,75 (1/4 maal €55) per beëindigde volmacht. Jaarlijks worden ongeveer 580 relaties tussen een verzekeraar en een gevolmachtigde agent beëindigd⁶⁰. De totale jaarlijkse administratieve lasten voor deze handeling komen dus neer op een bedrag van € 7.950 (580 maal € 13,75).

Melding beëindiging volmacht	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Melding beëindiging volmacht aan de AFM	€13,75	580	€ 7.975	structureel	Aanbieders

10.7.11 Inlichtingenplicht AFM (artikel 68)

De kosten van het toezicht zullen voor een gemiddelde financiële dienstverlener vrijwel gelijk zijn aan de kosten van de te verwachten jaarlijkse self-assessment en de kosten van het beantwoorden van een gering aantal aanvullende vragen van de AFM naar aanleiding van dit document. Indien de uitkomst van het self-assessment echter aanleiding geeft tot nader onderzoek door de AFM, dan zullen deze kosten aanzienlijk hoger kunnen uitpakken voor een financiële dienstverlener. Er wordt echter vanuit gegaan dat, in ieder geval wanneer gedurende een redelijke termijn ervaring is opgedaan met de wet, de gemiddelde financiële dienstverlener door middel van een self-assessment document voldoende kan aantonen dat hij de door deze wet gestelde normen daadwerkelijk naleeft. Naar verwachting zullen deze kosten voor het uitvoeren van de self-assessment en het beantwoorden van een gering aantal aanvullende vragen van de AFM naar aanleiding van dit document vergelijkbaar zijn met de kosten die verband houden met de reguliere jaarlijkse onderzoeken van de huisaccountants volgens het handboek Wck. Aangezien de financiële dienstverlener de self-assessment volledig in eigen hand houdt zal hij een besparing kunnen realiseren ten opzichte van de onderneming die een onderzoek volgens het handboek Wck uitvoert, aangezien deze laatste de werkzaamheden deels uitbesteed en het resultaat daarvan moet controleren. Naar verwachting zal een medewerker van een gemiddelde aanbieder ongeveer 20 uur nodig hebben om een assessment-formulier volledig is te vullen (20 maal €55 = € 1.100 * 1290 aanbieders). Voor de bemiddelaars is verondersteld dat een assessment in 4 uur kan worden ingevuld (4 * €55 * 12.460 bemiddelaars).

Ook hier geldt dat de AFM gehouden zal zijn zoveel mogelijk (her)gebruik te maken van reeds beschikbare informatie over een financiële dienstverlener, opdat de last voor de financiële dienstverlener die gepaard gaat met de verplichting om informatie te verstrekken zo beperkt mogelijk blijft.

	Kosten	Frequentie	Totaal	Aard	Relevant voor wie?
Inlichtingenplicht AFM	€ 1.100	2190	€2.409.000	structureel	Aanbieders
Inlichtingenplicht AFM	€ 220	12460	€2.741.200	structureel	Bemiddelaars

⁶⁰ Goor-Balk, H.J.M. van , Risseuw, P.A. , 'Verzekeraars en assurantiëttussenpersonen', ESFVU, Amsterdam, 2001. Onderzoeksrapport aan Pensioen- & Verzekeringkamer, pagina 14

10.8 OVERIGE NALEVINGSKOSTEN

Wet financiële dienstverlening Norm ?		Kosten	Aard	Relevant voor wie?
Eisen aan de financiële dienstverlener (paragraaf 3.1)				
Artikel 26	Betrouwbaarheidsvereiste	€2.550.900	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
		€1.147.300	structureel	bemiddelaars / adviseurs
		€ 24.750	eenmalig	aanbieders
		€ 495	structureel	aanbieders
Artikel 27	Deskundigheidsvereiste	€11.595.000	eenmalig	bemiddelaar / adviseurs
		€2.799.000	eenmalig	aanbieders
		€2.319.000	structureel	bemiddelaar / adviseurs
		€559.800	structureel	aanbieders
		€3.743.033	structureel	aanbieders
Artikel 28	Bedrijfsvoering	€0	eenmalig	alle financiële dienstverleners
		€0	structureel	alle financiële dienstverleners
Artikel 29	Beroepsaansprakelijkheidsverzekering of vergelijkbare voorziening	€5.085.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Eisen aan de financiële dienstverlening (paragraaf 3.2)				
Artikel 37	Adequate klachtenafwikkeling door de financiële dienstverlener	€2.550.900	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
		€2.251.920	eenmalig	aanbieders
		€275.000	structureel	aanbieders
		€412.500	structureel	bemiddelaars / adviseurs
		€6.184.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
		€3.070.800	structureel	aanbieders
Artikel 38	Zorgplicht (eis aan elke financiële dienstverlener)			
	Minimaal	€0	structureel	alle financiële dienstverleners
	Maximaal	€5.629.800	structureel	alle financiële dienstverleners
Artikel 39	Zorgplicht bij uitbesteding werkzaamheden aan derden	€0	structureel	alle financiële dienstverleners
De verhouding tussen aanbieder en bemiddelaar (paragraaf 3.3)				
Artikel 43	Verantwoordelijkheid aanbieder voor de verbonden bemiddelaar	€1.020.000	structureel	aanbieders
Artikel 49	Financiële dienstverleners stellen elkaar in staat aan de wet te voldoen indien zijn afhankelijk zijn van elkaar		structureel	alle financiële dienstverleners
Artikel 50	Nadere regels t.a.v. de verhouding aanbieder - bemiddelaar / aanbieder gevolmachtigde agent	0	0	Alle financiële dienstverleners
Totaal Generaal				
		€16.696.800	eenmalig	bemiddelaar / adviseur
		€5.075.670	eenmalig	aanbieder
		€21.772.470	eenmalig	totaal
		€15.147.800	structureel	bemiddelaar / adviseur
	Minimaal	€8.669.128	structureel	aanbieder
	Maximaal	€14.298.928	structureel	aanbieder
	Totaal minimaal	€23.816.928	structureel	totaal
	Totaal maximaal	€29.446.728	structureel	totaal

Wat betreft de voor de betrokken financiële dienstverleners meest waarschijnlijke aard en omvang van de overige negatieve bedrijfseffecten van het wetsvoorstel valt het volgende op te merken.

10.8.1. Eisen aan de financiële dienstverlener (Paragraaf 3.1)

Ook hier geldt dat alle financiële dienstverleners, met uitzondering van die financiële dienstverleners die onder artikel 13 vallen omdat zij beschikken over een Europees paspoort, worden geconfronteerd met de kosten, die moeten worden gemaakt om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan een financiële dienstverlener in de paragraaf 3.1. Voor Europees Paspoorthouders geldt dat zij niet hoeven te voldoen aan de eisen die in deze paragraaf zijn gesteld, maar wel aan de overige normen van het wetsvoorstel, dus ook paragraaf 3.2. Kredietinstellingen met een Europees paspoort die door middel van een bijkantoor werkzaamheden verrichten in Nederland dienen, in afwijking hiervan, echter wel te voldoen aan de eisen die in paragraaf 3.1. worden gesteld aan de bedrijfsvoering (in artikel 28). In totaal zijn er 1.626 financiële dienstverleners in Nederland die hun herkomst in een andere lidstaat hebben en gebruik maken van een Europees paspoort om diensten te kunnen verlenen op de Nederlandse markt. Dit komt er dus op neer dat 1.626 financiële dienstverleners niet gehouden zijn te voldoen aan de normen die zijn opgenomen in paragraaf 3.1. Van deze groep maken 22 EU-banken deel uit die hun diensten vanuit een bijkantoor in Nederland verlenen. Voor deze laatste groep geldt dus dat zij zich wel hebben te houden aan hetgeen gesteld is in artikel 28. Voor financiële dienstverleners die van rechtswege over een vergunning zullen beschikken (artikel 14) geldt bovendien dat zij alleen behoeven te voldoen aan de eisen neergelegd in de artikelen 27, tweede lid en 28, eerste en tweede lid. Dit betreft een groep van 520 financiële dienstverleners. Het aantal financiële dienstverleners dat zich onverkort aan alle normen van paragraaf 3.1. dient te houden is dus groot 21.788.

Hetgeen waartoe de paragraaf 3.1 verplicht zal overigens in het algemeen overlappen met wat een zorgvuldige ondernemer nu reeds uit eigen beweging doet. De kosten die de ondernemer ter naleving van de in deze paragrafen gestelde regels moet maken zijn dus lang niet in alle gevallen 'nieuw' of 'eigen' aan dit wetsvoorstel, maar alleen daar waar het wetsvoorstel en de daaruit volgende lagere regelgeving normen oplegt die strenger zijn dan die de financiële dienstverlener of de branche zichzelf heeft opgelegd.

De betreffende wettelijke eisen zullen nader zullen worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Overigens is het goed mogelijk dat op grond van de in paragraaf 3.2 van deze toelichting beschreven afweging het stellen van nadere regels op onderdelen in het geheel uitblijft. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat de concrete eisen die aan de financiële dienstverlener worden gesteld ten aanzien van zijn deskundigheid het product zullen zijn van zelfregulering. Dit uiteraard afhankelijk van de kwaliteit en de effectiviteit van deze zelfregulering die marktpartijen zullen kunnen realiseren.

De kosten ter naleving van de artikelen 26, 27, 28 en 29 zullen structureel van aard zijn. Hoewel de inhoud van de lagere regelgeving die op grond van deze bepalingen zal worden gemaakt nog niet definitief is vastgelegd, is het mogelijk om een indicatie te geven over de hoogte van de administratieve lasten die verband houden met deze bepalingen.

10.8.1. Betrouwbaarheid (artikel 26)

Naar verwachting zullen op grond van dit artikel in lagere regelgeving vergelijkbare eisen worden gesteld aan financiële dienstverleners als die reeds worden gesteld aan kredietinstellingen en verzekeraars die geraakt worden door het Besluit integere bedrijfsvoering kredietinstellingen en verzekeraars (Staatsblad 2003, 396). Dit met die aantekening dat bemiddelaars en adviseurs vanwege hun vaak minder ingewikkelde bedrijfsstructuur met een minder uitgebreid systeem voor een integere bedrijfsvoering ter waarborging van de betrouwbaarheid van de personen die het beleid van de financiële dienstverlener bepalen of medebepalen of van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen andere bij financiële dienstverleners betrokken categorieën van personen kunnen volstaan in vergelijking tot aanbieders. Zoals gezegd worden kredietinstellingen en verzekeraars reeds geraakt door Besluit integere bedrijfsvoering kredietinstellingen en verzekeraars. Daarom is in artikel 14, tweede lid bepaald dat deze verplichting niet geldt voor instellingen die van rechtswege over een Wfd-vergunning zullen beschikken. De facto is deze verplichting dus alleen relevant voor bemiddelaars, adviseurs en de 9 aanbieders van consumentenkrediet, niet zijnde Wtk-instellingen.

Een screening op betrouwbaarheid van een medewerker zal naar verwachting gemiddeld een half uur duren. Aangenomen wordt dat een medewerker gemiddeld na 5 jaren van baan wisselt en dat door een financiële dienstverlener dus per jaar maximaal 1/5 van het personeelsbestand moet worden gescreend. Een onderneming mag de betrouwbaarheidstoets zelf invullen. Waarschijnlijk zal worden gecontroleerd op een verklaring van goed gedrag, referenties van een vorige werkgever en een registratie bij bijvoorbeeld een zelfregulerende instantie die onder meer op de betrouwbaarheid van de bij haar geregistreerde beroepsgenoten ziet. De eenmalige kosten voor de bemiddelaars bedragen maximaal 54.000 (*1/5 = 10.800 * 30 minuten a €55) voor deze wet relevante werknemers.⁶¹ De eenmalige kosten voor de 9 aanbieders van consumentenkrediet, niet zijnde Wtk-instellingen bedragen maximaal 4.500 medewerkers⁶² (*1/5 = 900 * 30 minuten a €55) voor deze wet relevante werknemers.

⁶¹ Aantal werknemers bij verzekeringsbemiddelaars is vermoedelijk 46.560 (4050 ondernemingen maal 3 werknemers, 630 ondernemingen maal 7 werknemers, 500 ondernemingen maal 55 werknemers en ongeveer 2.500 éénpitters (Bron: Verzekerd van Cijfers 2003) + 6800 autodealers + 60 consumentenkredietbemiddelaars met gemiddeld ongeveer 5 werknemers = ongeveer 54.000 voor deze wet relevante werknemers van bemiddelaars. Bron: 'Verzekerd van Cijfers', Verbond van Verzekeraars, 2003.

⁶² Aantal voor deze wet relevante werknemers bij consumentenkredietaanbieders die niet beschikken over een Wtk-registratie is naar schatting gemiddeld 50.

AMvB Betrouwbaarheid	Kosten	Aantal	Totaal	Aard	
Screening medewerkers	€27,50	10800	€ 297.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Opzetten systeem voor integere bedrijfsvoering	€165	15460	€ 2.550.900	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
Onderhouden systeem voor integere bedrijfsvoering	€55	15460	€ 850.300	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Opzetten systeem voor integere bedrijfsvoering	€165	900	€ 24.750	eenmalig	Consumentenk.aanb. niet Wtk
Onderhouden systeem voor integere bedrijfsvoering	€55	9	€ 495	structureel	Consumentenk.aanb. niet Wtk

Daarnaast dient de organisatie van de onderneming zo te zijn ingericht dat de medewerkers niet in de verleiding worden gebracht om zich niet integer te gedragen. Dit vraagt om het formuleren en implementeren van een gedragsprotocol en een jaarlijkse evaluatie en aanpassing van dit protocol. Naar verwachting vraagt dit van een bemiddelaar / adviseur of aanbieder van consumentenkrediet niet-Wtk-instelling een initiële investering van € 165 (3 uur maal €55 uurloon medewerker) en € 55 jaarlijks (1 maal € 55 uurloon medewerker). De kosten van de informatievoorziening aan de AFM over het resultaat van de screening en het systeem dat dient voor de handhaving van een integere bedrijfsvoering zijn begrepen in de berekening van de administratieve lasten behorende bij de artikelen 11 jo. 17 en artikel 99 (paragrafen 10.7.1 en 10.7.11)

10.8.2. Deskundigheid (artikel 27)

In lagere regelgeving ter uitwerking van deze bepaling zal naar verwachting de verplichting worden opgenomen dat binnen een bepaalde termijn na de vaststelling en inwerkingtreding van het wetsvoorstel een bewijs dient te worden overlegd dat de personen die het dagelijks beleid van de financiële dienstverlener bepalen deskundig zijn in verband met de bedrijfsvoering van de financiële dienstverlener en dat werknemers en andere personen, die zich rechtstreeks bezighouden met financiële dienstverlening dermate deskundig zijn, dat de kwaliteit van de financiële dienstverlening aan de consumenten is gewaarborgd. Dit wil niet zeggen dat iedere medewerker die klantencontracten heeft zijn deskundigheid zal moeten bewijzen door een beroepsexamen af te leggen. Voor grotere financiële dienstverleners zal het voordeliger zijn om te organiseren dat een aantal medewerkers de noodzakelijke examens aflegt en dat de overige medewerkers die klantencontacten hebben op het moment dat deze daadwerkelijk plaatsvinden op andere wijze

over voldoende deskundigheid kunnen beschikken. Dit bijvoorbeeld door raadpleging van een geautomatiseerd systeem waarin de kennis die noodzakelijk is om op een deskundige wijze diensten te kunnen verlenen is vastgelegd of door raadpleging van een terzake deskundige collega . Ook zullen in-house trainingen kunnen worden gegeven om de kennis van deze medewerkers op peil te houden. Dit neemt niet weg dat een aantal personen in de onderneming van de financiële dienstverlener uit hoofde van dit wetsvoorstel niet alleen in het kader van de vergunningverlening, maar ook met enige regelmaat daarna zullen moeten kunnen aantonen dat zij nog steeds de deskundigheidstoets met succes doorstaan en dat zij daarom ook in staat zijn hun kennis over te brengen op hun collega's. Het gegeven dat een aantal medewerkers een vanwege het goed doorstaan van de relevante examens een 'modulediploma' heeft verkregen zal moeten worden vastgesteld op papier of in een geautomatiseerd systeem, zodat de

toezichthouder dit gegeven zal kunnen controleren. De kosten van deze handeling zijn echter zo gering dat deze hieronder niet worden gekwantificeerd.

De daadwerkelijke kosten van de deskundigheidseis zijn te berekenen door de kosten van het aantal minimaal af te leggen examens per onderneming op te tellen bij de kosten van deze financiële dienstverlener voor het organiseren van een voldoende deskundigheid voor de medewerkers die niet zo'n examen hebben afgelegd. De kosten van de voorbereiding van een af te leggen examen (in de vorm van opleidingskosten of kosten van voorbereidingsuren) worden niet meegerekend. In dit wetsvoorstel wordt niet voorgeschreven hoe de deskundigheid dient te worden verkregen. Het is aan de financiële dienstverlener zelf om er voor te kiezen om een opleiding te volgen ter voorbereiding op een examen of om er op te vertrouwen dat door ervaring in de financiële markten voldoende kennis is opgedaan om het examen met goed gevolg af te kunnen leggen.

Naar verwachting zullen vanwege de invoering van deze wet een aantal 'extra' examens worden afgelegd voorafgaand aan vergunningaanvraag dan wel voorafgaande aan de eerste controle van de AFM in het kader van het lopend toezicht. Dit zal naar verwachting neerkomen op de kosten voor examens voor 3 modules a € 250 (€750) bij een bemiddelaar / adviseur en voor 3 modules voor 4 medewerkers per aanbieder a € 250 (€3000).

Verder zal een financiële dienstverlener de toezichthouder met enige regelmaat moeten aantonen dat er voor wordt gewaakt dat de deskundigheid van de medewerkers voldoende is. Dit zal waarschijnlijk kunnen geschieden door een herhaling van 3 module-examens in een periode van 5 jaar . Voor bemiddelaars / adviseurs komt dit neer op 3 modules ad € 250 per 5 jaar hetgeen een jaarlijkse kostenpost van € 150 betekent. Voor aanbieders betekent dit 3 modules voor 4 medewerkers in een periode van 5 jaar hetgeen neerkomt op een jaarlijkse kostenpost van € 600.

Om te voorkomen dat elke medewerker in een grote onderneming (kredietinstelling of verzekeraar) regelmatig geëxamineerd moet worden op zijn of haar deskundigheid, zullen deze grote ondernemingen er waarschijnlijk voor kiezen om de deskundigheidscontrole intern te organiseren door deze in te brengen in een geautomatiseerd kennissysteem of door binnenshuis de deskundigheid van de medewerkers te toetsen. Stel dat een derde van het aantal medewerkers bij aanbieders direct klantencontacten hebben en dat deze 1 maal per jaar 0,5 uur vrij moeten maken om (elektronisch) getoetst te kunnen worden op deskundigheid, dan komt dit er op neer dat 1/3 maal 209.000 medewerkers a € 55 per uur maal 0,5 uur = € 1.915.833 voor de hele aanbiedersmarkt. Daar komen voor de 2190 aanbieders nog kosten bij voor de organisatie van deze interne checks van 16 uur per jaar a € 55 uurloon medewerker € 880 per aanbieder maal 2190 = € 1,927.200

Overigens zal bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur de inrichting van het deskundigheidsbouwwerk kritisch worden beoordeeld op de bedrijfseffecten die ermee gemoeid zijn. Bovenstaande beschrijving (en onderstaande berekening) schetst derhalve de maximumsituatie.

AMvB Deskundigheid	Kosten	Aantal	Totaal	Aard	
Examenkosten	€ 750	15460	€ 11.595.000	eenmalig	bemiddelaar / adviseurs
Examenkosten	€ 3.000	933	€ 2.799.000	eenmalig	aanbieders
Examenkosten	€ 150	15460	€ 2.319.000	structureel	bemiddelaar / adviseurs
Examenkosten	€ 600	933	€ 559.800	structureel	aanbieders
Organiseren van deskundigheid in de organisatie	€1.915.833 + €1.927.200		€ 3.743.033	structureel	aanbieders

10.8.3. Bedrijfsvoering (artikel 28)

Deze verplichting heeft zelfstandig geen administratieve lasten tot gevolg. Een financiële dienstverlener dient zijn administratieve organisatie en systeem van interne controle weliswaar zo ingericht te hebben dat de toezichthouder op een betrekkelijk eenvoudige wijze de naleving van deze wet kan controleren, maar deze bepaling verplicht niet tot een bepaalde vorm van bedrijfsvoering. Kosten van een geautomatiseerd administratiesysteem ter ondersteuning van de bedrijfsvoering kunnen daarom bijvoorbeeld niet toegerekend worden aan deze bepaling. Waar inhoudelijke normen in dit wetsvoorstel gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering in die zin dat bepaalde gegevens moeten worden opgeslagen omdat bepaalde gedragingen of gegevens controleerbaar moeten zijn, zijn de kosten voor vastlegging van deze gegevens geboekt bij deze concrete normen. Zoals gezegd zal de eis dat voldoende personen in het bedrijf van een financiële dienstverlener deskundig moeten zijn een registratie van de deskundige personen opleveren en een overzicht van de bedrijfsorganisatie wanneer de deskundigheid op een andere manier is georganiseerd dan door elke medewerker separaat de deskundigheidstoets te laten halen. De kosten van deze registratie zijn toegekend aan de bepaling die de deskundigheidseis vastlegt.

10.8.4. Beroepsaansprakelijkheidsverzekering of vergelijkbare voorziening (artikel 29)

Inschatting van de kosten voor een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor de gemiddelde assurantiebemiddelaar komt op basis van interviews met marktpartijen tot een premie van ca € 565 per gemiddelde bemiddelaar per jaar (AFM). Er zal door een bemiddelaar pas voor een vergelijkbare voorziening worden gekozen indien de kosten daarvan lager zullen zijn dan de premie die afgedragen dient te worden voor de beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Beroepsaansprakelijkheidsverzekering	Kosten	Aantal	Totaal	Aard	
Beroepsaansprakelijkheidsverzekering	€ 565	9000	€ 5.085.000	structureel	bemiddelaars

10.8.5. Klachtenprocedure (artikel 35)

Artikel 37 verplicht de financiële dienstverlener tot een adequate klachtenbehandeling. In een algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van deze norm zal worden vastgelegd dat een financiële dienstverlener hiertoe een interne procedure voor de behandeling van klachten dient te organiseren en dat de financiële dienstverlener zich zal moeten aansluiten bij een erkende geschilleninstantie. Indien er geen erkende geschilleninstantie bestaat voor de behandeling van geschillen met betrekking tot de financiële diensten of financiële producten van de financiële dienstverlener vervalt de laatstgenoemde verplichting. De hoogte van de kosten van een interne klachtenprocedure of van aansluiting bij een externe geschilleninstantie is in grote mate afhankelijk van het aantal cliënten van de financiële dienstverlener. Desalniettemin is het mogelijk een inschatting te maken van de kosten van een gemiddelde financiële dienstverlener ter voldoening aan deze wettelijke eis.

Het organiseren van een interne klachtenprocedure gaat naar verwachting met de volgende kosten gepaard. Een medewerker van een bemiddelaar / adviseur zal gemiddeld 3 uur nodig hebben om een interne klachtenregeling en klachtenregistratie te ontwerpen en te implementeren in de organisatie. Een medewerker van een aanbieder zal hier gemiddeld 16 uur voor nodig hebben. Prijs van een interne klachtenregeling per bemiddelaar / adviseur is initieel € 165 (3 maal uurloon € 55 medewerker) en per aanbieder € 880 (16 maal uurloon € 55).

Financiële dienstverleners zullen weliswaar reeds uit eigen beweging klachten behandelen en wellicht zelfs al aangesloten zijn bij een externe klachtenorganisatie, maar, omdat zij hier nu ook wettelijk toe worden verplicht, moeten de kosten hiervan worden beschouwd als negatieve bedrijfseffecten welke kunnen worden toegerekend aan dit wetsvoorstel.

In het jaar 2002 zijn in totaal ongeveer 7500 klachten binnen gekomen bij verzekeraars, waarvan 4000 zijn geëindigd bij de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen. In datzelfde jaar zijn bij de Geschillencommissie Bankzaken en Hypothecaire Financieringen en de Klachtenregeling VFN ruim 130 klachten ontvangen. Uitgaande van een soortgelijke verhouding interne klachtenbehandeling – externe klachtenbehandeling zouden er ongeveer 2300 klachten moeten zijn binnengekomen bij kredietinstellingen in datzelfde jaar. Uitgaande van een lichte groei⁶³ in het aantal klachten dat zal binnenkomen en een half uur arbeidstijd per klacht zal dit voor aanbieders neerkomen op een jaarlijkse kostenpost van € 275.000 (10.000 maal 0,5 maal € 55 uurloon medewerker).

⁶³ Hoewel het wetsvoorstel een verhoging van het kwaliteitsniveau van de financiële dienstverlening beoogt, zal de afname van het aantal klachten die hiervan het gevolg is vermoedelijk gecompenseerd worden door de 'aanzuigende werking' van een goede, laagdrempelige, voorziening voor alternatieve geschillenbeslechting.

Uitgaande van een marktaandeel van de gezamenlijke intermediairs van ongeveer 60%⁶⁴, uitgaande van een gelijk aantal klachten per 1000 transacties bij bemiddelaars / adviseurs in vergelijking tot het aantal klachten per 1000 transacties bij aanbieders en uitgaande van een soortgelijke verhouding interne klachtbehandeling – externe klachtbehandeling als bij de verzekeraars zullen er jaarlijks tenminste 15.000 klachten intern worden behandeld door bemiddelaars / adviseurs. Dit komt neer op een jaarlijkse kostenpost van € 412.500 (15.000 maal 0,5 uur maal € 55 uurloon medewerker).

Aansluiting bij een buitengerechtelijke geschilbeslechtende instantie zal een gemiddelde bemiddelaar / adviseur gemiddeld tussen de € 300 en € 500 per jaar kosten⁶⁵. Aanbieders zullen gezamenlijk naar verwachting een bedrag van ongeveer € 3.000.000 dienen af te dragen ten behoeve van aansluiting bij een externe klachtenregeling.⁶⁶

Klachtenregeling	Kosten	Aantal	Totaal	eenmalig	Voor wie?
Ontwerp en implementatie interne klachtenregeling	€165	15460	€2.550.900	eenmalig	bemiddelaars / adviseurs
Ontwerp en implementatie interne klachtenregeling	€880	2559	€2.251.920	eenmalig	aanbieders
Behandeling klachten conform interne klachtenregeling	€27,50	10000	€ 275.000	structureel	aanbieders
Behandeling klachten conform interne klachtenregeling	€27,50	15.000	€ 412.500	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Aansluiting externe klachtenorganisatie	€400	15460	€6.184.000	structureel	bemiddelaars / adviseurs
Aansluiting externe klachtenorganisatie	€1.200	2559	€3.070.800	structureel	aanbieders

10.8.6. Zorgplicht (artikel 38)

De zorgplicht zoals deze nu publiekrechtelijk is gecodificeerd voor alle financiële dienstverleners zal naar verwachting niet of maar in zeer beperkte mate worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Gebleken is dat de huidige (lagere) regelgeving en jurisprudentie op het terrein van de zorgplicht voldoende grondslag bieden voor consumenten om financiële dienstverleners juridisch aan te spreken wanneer zij menen dat deze tekort zijn geschoten in hun zorg. Daarbij is niet vast komen te staan dat de burgerlijke rechter en de buitengerechtelijke geschillenbeslekters tot onredelijke of onwenselijke uitspraken komen op basis van deze regelgeving en jurisprudentie. Er bestaat daarom op het moment geen noodzaak om de zorgplicht verder in te kleuren dan op dit moment al is gebeurd in lagere regelgeving (waaronder begrepen de nadere regelingen van de AFM) en de geldende jurisprudentie. Daarom worden er op dit moment geen nieuwe verplichtingen voorzien die belastende bedrijfseffecten met zich kunnen brengen. Als minimum en tevens realistisch scenario kan dus kosten = 0 worden aangehouden. Voor een maximumscenario kan gedacht

⁶⁴ Idem noot 26.

⁶⁵ De kosten voor aansluiting als effectenbemiddelaar bij de klachtenregeling van het Dutch Securities Institute bedragen tegen de €300. Verwacht wordt dat de wettelijke verplichting tot aansluiting bij een externe klachtenorganisatie een beperkte aanzuigende werking zal hebben op het aantal klachten en dat het budget van de klachtenorganisaties daardoor in beperkte mate zal groeien.

⁶⁶ Afdracht van verzekeraars aan de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen is ongeveer € 2 mln. Afdracht van Nederlandse banken aan Geschillencommissies Bankzaken en Hypothecaire Financieringen en de klachtenregeling van de Vereniging voor Financieringsondernemingen in Nederland is ongeveer € 600.000. Verwacht wordt dat de wettelijke verplichting tot aansluiting bij een externe klachtenorganisatie een beperkte aanzuigende werking zal hebben op het aantal klachten en dat het budget van de klachtenorganisaties daardoor in beperkte mate zal groeien.

worden aan een verplichting voor aanbieders en/of bemiddelaars om nieuwe aanvragen/claims binnen x-aantal weken te behandelen. Het is de vraag of een dergelijke verplichting andere kosten met zich brengt dan de kosten voor het (tijdig) opnieuw inrichten van de bedrijfsprocessen zodat een "piekbelasting" van de medewerkers en dus een vertraging in de behandeling van aanvragen kan worden voorkomen. De maximumkosten voor het veranderen en het implementeren van de bedrijfsprocessen komen naar onze verwachting neer op 5 werkdagen 8 uur maal €55 uurloon medewerker = € 2.200 per aanbieder.

Zorgplicht	Kosten	Aantal	Totaal	Aard	Voor wie?
Minimaal	€0	2559	€ 0	structureel	alle financiële dienstverleners
Maximaal	€2.200	2559	€5.629.800	structureel	alle financiële dienstverleners

10.8.7. Zorgplicht bij uitbesteding (artikel 39)

Deze zorgplicht zal geen kosten met zich meebrengen omdat de prijs voor het in de gaten houden van de werkzaamheden van de derde wordt verdisconteerd in de prijs voor het uitbesteden van bedrijfsprocessen. De kosten van het toezicht op de naleving van de wet bij het uitvoeren van de betreffende bedrijfsprocessen in de onderneming zelf is ook kostbaar. Deze kosten zullen bij uitbesteding van dat bedrijfsproces niet meer behoeven te worden gemaakt. Een onderneming zal pas tot uitbesteding overgaan indien het totale kostenplaatje van de uitbesteding gunstiger is dan het totale kostenplaatje van het uitvoeren van het bedrijfsproces in de onderneming zelf. De kosten van het toezien op de naleving van de wet door een derde bij uitbesteding van bedrijfsprocessen door een financiële dienstverlener zullen overigens niet significant zijn. Een financiële dienstverlener zal uit bedrijfsmatig zelfbehoud al zorgvuldig zal zijn wat betreft de keuze van de zakenpartner en reeds enig toezicht houden op de werkzaamheden die deze zakenpartner verricht.

10.8.8. Verantwoordelijkheid aanbieder voor de verbonden bemiddelaar (artikel 43)

De verantwoordelijkheid van de aanbieder voor de verbonden bemiddelaar kan vergeleken worden met de verantwoordelijkheid van een aanbieder voor zijn loondienstagenten. De wet spreekt uitdrukkelijk over verantwoordelijkheid en niet over een verplichte (periodieke) controle. Het is aan de aanbieder om te bepalen hoe hij het beste invulling kan geven aan deze verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de wijze waarop de aanbieder deze verantwoordelijkheid inricht stelt de wet dus geen eisen. Niettemin is het wenselijk om een indicatie te geven van de structurele kosten die hiermee gepaard kunnen gaan omdat het waarschijnlijke gedrag van aanbieders zal zijn dat deze af en toe na zullen gaan of de verbonden bemiddelaar zich conform de wettelijke normen gedraagt. Dit opdat de aanbieders de aansprakelijkheidsrisico's vanwege de verantwoordelijkheid voor hun verbonden bemiddelaar beperkt kunnen houden. Voor de berekening kan het 'controle-model' als voorbeeld worden genomen. Het controle-

model zou van een aanbieder vergen dat hij, naast de niet significante kosten van een initiële toets van de verbonden bemiddelaar en enig toezicht op de werkzaamheden uit bedrijfsmatig zelfbehoud, een jaarlijkse controle van de bedrijfsvoering bij de verbonden bemiddelaar laat uitvoeren. Deze controle zal er waarschijnlijk neerkomen dat een deskundige controleur (ad € 75 per uur) één dag per jaar de bedrijfsvoering van de verbonden bemiddelaar zal doorlichten, hetgeen neerkomt op een jaarlijkse kostenpost per verbonden bemiddelaar van € 600 (8 uur maal € 75 uurloon controleur).

	Kosten	Aantal	Totaal	Aard	Voor wie?
Verantwoordelijkheid aanbieder voor verbonden bemiddelaar	€ 600	1700	€ 1.020.000	structureel	alle financiële dienstverleners

10.8.9. Financiële dienstverleners stellen elkaar in staat aan de wet te voldoen indien zijn afhankelijk zijn van elkaar (artikel 49)

Deze verplichting brengt zelfstandig geen significante kosten met zich mee, maar legt de verantwoordelijkheid voor de aanbieder vast dat wanneer een bemiddelaar van hem afhankelijk is om te kunnen voldoen aan de eisen die deze wet stelt, dat de aanbieder er voor zorgt dat hij bijvoorbeeld de financiële bijsluiter die de bemiddelaar moet verstrekken tijdig bij de bemiddelaar aflevert. Incidenteel kan het voorkomen dat een aanbieder een product op de markt zet dat niet direct wordt begrepen door een bemiddelaar. De aanbieder is in dat geval gehouden om een extra uitleg te geven aan de bemiddelaar opdat deze op een goede wijze aan o.m. zijn informatieverplichtingen kan voldoen. De kosten van de informatieverplichting zelf zijn hierboven in de paragraaf 'administratieve lasten' verantwoord.

10.8.10 Nadere regels t.a.v. de verhouding aanbieder - bemiddelaar / aanbieder gevolmachtigde agent (artikel 50)

Artikel 50 biedt de mogelijkheid om regels te stellen ten aanzien van de verhouding aanbieder-bemiddelaar. De verwachting bestaat dat het niet nodig zal zijn om van deze bevoegdheid gebruik te maken en er worden derhalve geen regels voorzien. Desalniettemin is het wenselijk deze bepaling in de wet op te nemen teneinde snel te kunnen reageren op eventuele onwenselijke situaties die zich zouden kunnen gaan voordoen in de relatie tussen aanbieder en bemiddelaar. Het systeem van het wetsvoorstel wijzigt immers voor een deel de verantwoordelijkheidsverdeling tussen aanbieder en bemiddelaar. Het is niet mogelijk om voor inwerkingtreding van dit systeem met volkomen zekerheid vast te stellen hoe de markt hierop zal reageren en of het geheel vrij is van lacunes. Over de aard van mogelijke onwenselijke situaties, en derhalve ook van de aard van de regelgeving die in reactie daarop zal worden opgesteld, kan op dit moment geen beeld worden gegeven.

10.9. Baten van het wetsvoorstel

De baten die het wetsvoorstel naar verwachting met zich brengt voor de financiële dienstverleners zijn hiervoor beschreven in paragraaf 2 van deze toelichting. Het effect dat met het wetsvoorstel wordt beoogd is het realiseren van een effectief systeem waarmee het niveau van dienstverlening in de financiële markten is gewaarborgd en dat tot gevolg zal hebben dat deze markten beter gaan werken, dat consumenten op deze markten beter zullen worden beschermd, dat het vertrouwen van de consument in deze markten stijgt, dat er meer kan worden verdiend en dat de consument in het algemeen meer tevreden zal zijn over de kwaliteit van de financiële dienstverlening in Nederland. Met betrekking tot de vraag hoe de kosten en baten van het wetsvoorstel zich verhouden tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven moet nogmaals worden opgemerkt dat de kosten waartoe het voorstel expliciet verplicht in grote mate zullen overlappen met wat een zorgvuldig financiële dienstverlener reeds nu eigener beweging of op grond van verplichtingen die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek zal doen.

10.10. Gevolgen voor de concurrentiepositie

Op de vraag wat de stand van zaken is van vergelijkbare regelgeving in die landen die voor het betrokken bedrijfsleven in Nederland als de meest relevante concurrerende landen kunnen worden beschouwd kan het volgende worden geantwoord. Financiële dienstverleners die zich in Nederland hebben gevestigd ondervinden op de Nederlandse markt en de markten in de andere lidstaten (daaronder begrepen de landen die niet tot de EU, maar wel tot de EER behoren) de meeste concurrentie van financiële dienstverleners die beschikken over een Europees paspoort en dus gevestigd zijn in een andere lidstaat van de EU of in een land dat deel uitmaakt van de EER. De wetgeving die vergelijkbaar is met dit wetsvoorstel in deze lidstaten en landen kent grote overeenkomsten met de Nederlandse, omdat de regelgeving op dit beleidsterrein grotendeels wordt ingegeven door Europese regelgeving en gedragscodes. Daarom wordt niet verwacht dat Nederlandse financiële dienstverleners en de Nederlandse financiële markten een concurrentienadeel zullen ondervinden door toedoen van het wetsvoorstel.

10.11. Gevolgen voor de marktwerking en structuur van financiële markten

Over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de marktwerking kan tot slot het volgende worden opgemerkt. Een (substantiële verzwaaring in een) vergunningplicht werkt uiteraard rechtstreeks drempelverhogend voor ondernemers die overwegen actief te worden op een bepaalde markt. Daarnaast wordt de toe- en uittreding tot de financiële markten bepaald door de gedragsnormen die aan de financiële dienstverlener en de financiële dienstverlening worden gesteld. Zoals gezegd is een van de doelstellingen van het wetsvoorstel het realiseren van een basisniveau voor de financiële dienstverlening in Nederland. Dit heeft tot gevolg dat

potentiële ondernemers die denken het gevraagde basisniveau niet te kunnen halen niet tot de financiële markten zullen toetreden. Daarnaast heeft dit tot gevolg dat ondernemers die op dit moment op de financiële markten actief zijn en het gewenste basisniveau niet zullen kunnen halen de activiteiten van hun ondernemingen zullen stopzetten. Zoals hiervoor al werd toegelicht is dit effect een gewenst gevolg van het wetsvoorstel. Ook hier geldt dat het wetsvoorstel op dit punt voornamelijk gevolgen heeft voor bemiddelaars en adviseurs (in de zin van het wetsvoorstel) in financiële producten. Het effect van het wetsvoorstel op de marktwerking zal daarom in het bijzonder voelbaar zijn in de bemiddelings- en adviesmarkt. Gegeven eerdergenoemde bedragen is het zeer waarschijnlijk dat genoemde drempels voor bonafide partijen niet onoverkomelijk zullen zijn. Het gaat immers primair om verplichtingen waaraan iedere bonafide financiële dienstverlener zich vanzelfsprekend zal houden.

De structuur van de financiële markten zal naar verwachting slechts in beperkte mate wijzigen. Vanwege het thans bestaande ongelijke speelveld bestaat er nog een prikkel om te zoeken naar het minst gereguleerde afzetkanaal (het afzetkanaal waarbij de consument het minst wordt beschermd). Tengevolge van dit wetsvoorstel zal deze vorm van toezichtarbitrage niet langer aantrekkelijk zijn. Daarnaast creëert het wetsvoorstel enkele faciliteiten voor de markt die voorheen niet bestonden en die mogelijk aanleiding geven tot een andere inrichting van het distributiekanaal. Hierbij kan gedacht worden aan de verbonden bemiddelaar en de aangesloten instelling. Zoals hiervoor werd aangekondigd zal een van de uitgangspunten bij het opstellen van nadere regelingen ter uitwerking van onder meer de eisen aan betrouwbaarheid, deskundigheid, bedrijfsvoering en financiële zekerheid van een onderneming zijn, dat de relatieve lastendruk voor financiële dienstverleners gelijk zal moeten zijn. De door financiële dienstverlener te nemen maatregelen zullen dus in verhouding staan tot de omvang (groot, middelgroot, klein) en de complexiteit van zijn onderneming.

Bijlage

Tabel 1: Overzicht van de belangrijkste horizontale samenwerkingsverbanden van aanbieders

Brancheorganisaties
VVV: Verbond van Verzekeraars (plm. 160 leden, gemeten naar bruto premie-inkomen vertegenwoordigen de leden van het Verbond samen meer dan 95% van de verzekeringsmarkt)
FOV: Federatie van Onderlinge Verzekeringsmaatschappijen in Nederland (plm. 145 leden)
NVB: Nederlandse Vereniging van Banken (Vrijwel alle in Nederland actief zijnde Banken, plm. 100 leden, moederbedrijven zijn tevens lid voor de dochtermaatschappijen, ook vestigingen van buitenlandse aanbieders zijn lid)
VFN: Vereniging van Financierondernemingen in Nederland (plm. 34 leden, veelal dochters van grote banken of auto-importeurs)
NVVK: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (plm. 40 algemene leden)
NVH: Nederlandse Vereniging van Hypotheekbanken
CHF: Contactorgaan Hypothecair Financiers (alle leden zijn tevens lid van de NVB)
Thuiswinkel org.: Nederlandse Thuiswinkel Organisatie (plm. 120 leden)
DSI: Dutch Securites Institute (plm. 420 aangesloten (afdelingen van) financiële instellingen)

Tabel 2: Overzicht van de belangrijkste horizontale samenwerkingsverbanden van bemiddelaars en adviseurs in de zin van de Wet financiële dienstverlening⁶⁷

Brancheorganisaties
NVA: Nederlandse Vereniging van assurantieadviseurs en financiële dienstverleners (plm. 1000 leden)
NBVA: Vereniging van onafhankelijke financiële en assurantieadviseurs (plm. 900 leden)
NVGA: Nederlandse Vereniging Gevolmachtigde Assurantie Agenten (plm. 160 leden, in meerderheid voor het niet-volmachtbedrijf ook aangesloten bij NVA of NBVA)
VFFP: Vereniging van de Federatie Financiële Planners (plm. 1200 leden)
VVHN: Vereniging van Hypotheekadviseurs in Nederland (in oprichting). Standsorganisatie voor onafhankelijke hypotheekadviseurs opgericht door de ketens Van Bruggen Adviesgroep, de Hypotheker, Huis & Hypotheek en Hypotheekvisie (plm. 340 leden)
NVF: Nederlandse Vereniging van zelfstandige onafhankelijke Financiële dienstverleners (eerder bekend als Nederlandse Vereniging van Financieradviseurs (plm. 100 leden)

⁶⁷ Informatie ten dele afkomstig van ESI-VU, *De markt voor financiële intermediairs in Nederland*, pagina 13.

NVM: Nederlandse Vereniging van Makelaars in Onroerende Goederen en Vastgoeddeskundigen (3500 leden, plm. 1900 ondernemingen, plm. 2300 vestigingen) ⁶⁸	Veertig á vijftig procent van de bij NVM, VBO en LMV aangesloten OG-makelaarskantoren heeft een assurantieportefeuille. De overlap tussen de organisaties van assurantietussenpersonen en OG-makelaars bedraagt ongeveer 200 kantoren.
VBO: Vereniging Bemiddeling Onroerende Goederen (plm. 650 leden, 650 vestigingen)	
LMV: Landelijke Makelaars Vereniging (plm. 450 leden)	

Franchiseorganisaties

De Hypotheekshop (plm. 200 vestigingen) (M)	De met (M) aangeduide franchiseorganisaties streven naar synergie met OG-makelaardij en OG-bemiddeling. De met (F) aangeduide ketens hanteren een marktprofiel dat zuiver op financiële dienstverlening is gebaseerd.
Hypotheekassociatie/ De Hypotheker (plm. 125 vestigingen) (F)	
Hypotheek Advies Centrum (plm. 120 vestigingen) (M)	
Huis & Hypotheek (plm. 75 vestigingen) (M)	
Hypotheekvisie (72 vestigingen) (F)	
Financieel Dienstencentrum (plm. 65 vestigingen) (M)	
Van Bruggen Adviesgroep (plm. 65 vestigingen) (F)	
GeldXpert (plm. 33 vestigingen) (M)	

Erkenning- / keurmerkregelingen

SEH : Stichting Erkenningregeling Hypotheekadviseurs (plm. 5200 erkende natuurlijke personen)
SKHB: Stichting Keurmerk Hypotheekbemiddeling (ruim 500 aangesloten kantoren)
FFP: Federatie Financiële Planners (plm. 1200 geregistreerde natuurlijke personen)

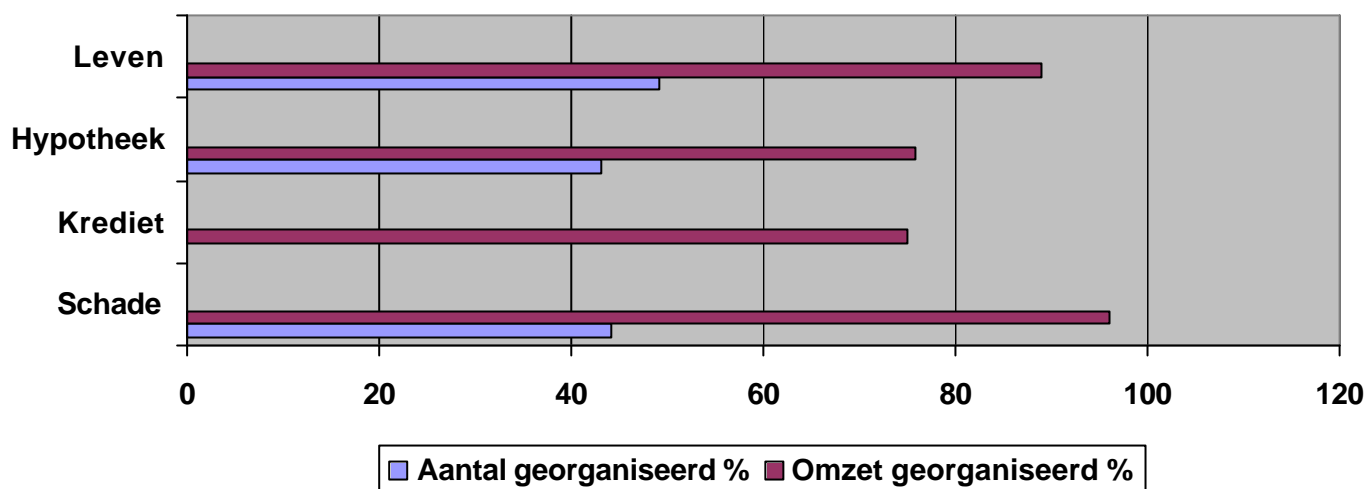
Andersoortige organisaties

DAK: Coöperatieve Vereniging Assurantiekantoren (plm. 1200 aangesloten kantoren) ⁶⁹
--

⁶⁸ Er zijn verschillende franchiseketens van OG-makelaars actief, waarvan de ERA en Garantimakelaars de belangrijkste zijn. Laatstgenoemde ketens bieden hun leden echter geen ondersteuning bij het aanbieden van financiële diensten en rekruteren vrijwel uitsluitend onder NVM-makelaars. Zij zijn daarom niet opgenomen in het overzicht.

⁶⁹ Dak stelt eisen aan professionaliteit en onafhankelijkheid die vergelijkbaar zijn met de brancheorganisaties. Naast NVA- en NBVA-leden zijn er ruim 500 'vrije'assurantiekantoren bij DAK aangesloten.

Figuur 1: Horizontale samenwerking bemiddelaars



Bron: ESI-VU, *De markt voor financiële intermediairs in Nederland*, pagina 11

Uit bovenstaande figuur blijkt dat naar aantallen gemeten de niet-georganiseerde bemiddelaars in de deelmarkten voor schade- en levensverzekeringsproducten, hypotheek en kredieten een redelijk groot (40 a 50 procent) aandeel hebben. Gemeten naar de omzet van de wel-georganiseerde bemiddelaars in deze deelmarkten, beslaat de organisatiegraad een veel groter deel van de markt (voor schadeverzekeringen zelfs bijna 100 %). Er wordt in dit overzicht echter geen verschil gemaakt tussen de verschillende vormen van samenwerking in de markt. Het plaatje moet dus worden genuanceerd omdat de verschillende vormen van samenwerking in de markt qua doelstelling, werkterrein en grip op deelnemers sterk uiteenlopen.

Tabel 3: Overzicht van de belangrijkste bestaande zelfreguleringsproducten

Informatieverstrekking	
Verzekeringen:	(1) Gedragscode Informatieverstrekking Dienstverlening Intermediair (GIDI) (NVA, NBVA , VvV) (2) Code Rendement en Risico (VvV) (3) Gedragscode Verzekeraars, Gedragscode voor expertiseorganisaties (VvV)
Beleggingen: (1) Gedragscode DSI	
Hypotheek /	(1) Gedragscode SEH (Stichting Erkenningen Hypotheekadviseurs)
Consumptieve	(2) Gedragscode SKHB (Stichting Keurmerk Hypotheekbemiddeling),
Kredieten:	(3) Gedragscode Hypothecaire Financieringen (4) Gedragscode NVF (Nederlandse Vereniging van Financieringsadviseurs) (5) Zelfregulering kredietaanbiedingen aan consumenten (NVB) (6) Gedragscode VFN
Betalingen /	(1) Regeling Informatieverstrekking over Valutering
Sparen:	

Deskundigheid

Verzekeringen: (1) Deskundigheidseisen NBVA (permanente educatie)
(2) Deskundigheidseisen NVA
(3) Stichting Examens Assurantiebedrijf (VvV, NVA, NBVA, Federatie voor Assurantieclubs)

Beleggingen (1) Deskundigheidseisen DSI

Hypotheeken / (1) Deskundigheidseisen SEH

Consumptieve (2) Deskundigheidseisen SKHB

Kredieten: (3) Diploma financiering NVF

Betalingen /

Sparen:

Financiële en Juridische Zekerheid (Klachtenregeling)

Verzekeringen: (1) Eisen NVA, Eisen NBVA, Eisen VvV
(2) Stichting Klachteninstituut Verzekeringen (Ombudsman Verzekeringen en de Raad van Toezicht verzekeringen) voor klachten over verzekeringsmaatschappijen én assurantietussenpersonen) (VvV, FOV, NVA en de NBVA)

Beleggingen: (1) Tucht – en klachtencommissie / commissie van beroep (DSI)
(2) Beleggercompensatieregeling

Hypotheeken / (1) Eisen SEH, SKHB en NVF, Geschillencommissie Gedragscode Hypothecaire

Consumptieve Financieringen, Stichting Bureau Kredietregistratie

Kredieten: (2) Klachtenregeling VFN

Betalingen / (1) Geschillencommissie Bankzaken, Geschillencommissie Code Hypothecaire Financieringen (NVB)

Sparen:

Integriteit (zorgvuldig omgaan met (het belang van) consumenten)

Verzekeringen: (1) Gedragsregels inzake het niet koppelen van assuratiebemiddelingdiensten, Gedragsregels onverplicht schadeverhaal, Gedragscode retourprovisie verzekeringen (NVA)

Beleggingen: (1) Gedragscode Chinese Walls (NVB), Schema zorgplicht bij effectendienstverlening (NVB, niet bindend voor de leden)
(2) Gedragscode DSI

Hypotheeken / (1) De Gedragscode Hypothecaire Financieringen (NVB)

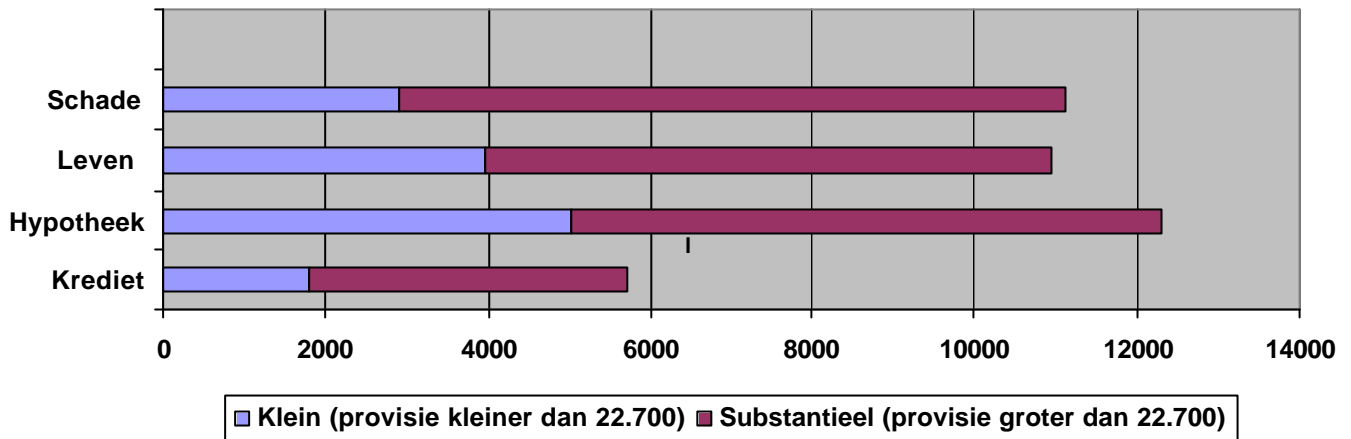
Consumptieve (2) Gedragscode VFN

Kredieten:

Betalingen / (1) Voorwaarden gebruik geld- en betaalautomaten (NVB in overleg met Consumentenbond in het kader van de coördinatiegroep zelfregulering van de SER)

Sparen (2) Collectieve Garantierегeling van kredietinstellingen voor terugbetaalbare gelden en beleggingen (NVB, Rabobank, Nederlandse Spaarbankbond)

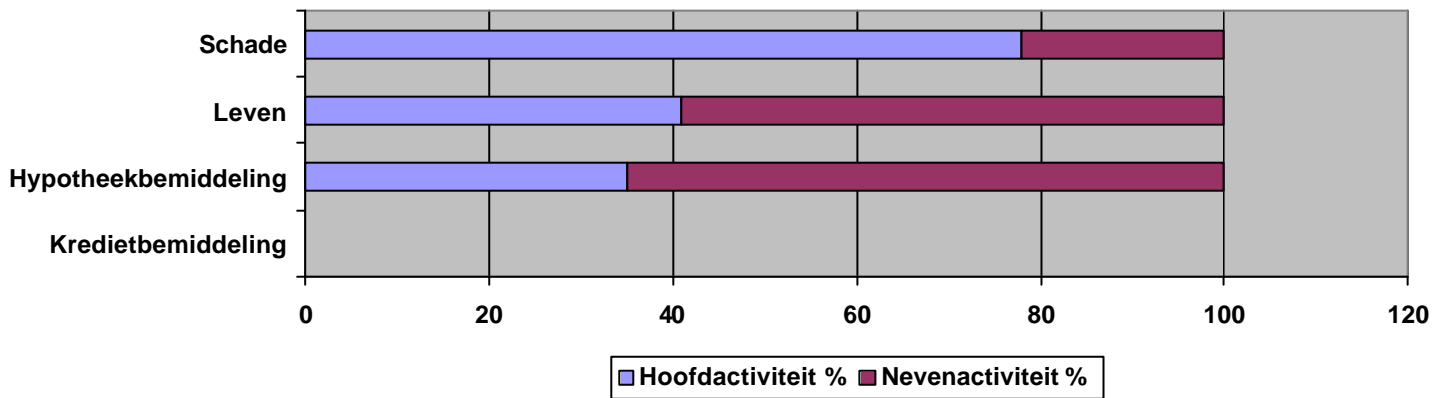
Figuur 2: Bemiddelaars per deelmarkt (aantallen)*



* Bij kredietbemiddeling is het totaal aantal spelers niet met zekerheid te schatten. Hier weergegeven schatting op basis van de microsimulatie van het ESI

Bron: ESI-VU, De markt voor financiële intermediairs in Nederland, pagina 11

Figuur 3: Aantal intermediairs per deelmarkt naar hoofd en nevenactiviteit op de betrokken deelmarkt



Bron: ESI-VU, De markt voor financiële intermediairs in Nederland, pagina 11