



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Marktfalen bij tussenpersonen: Onderzoek naar marktfalen in de intermediaire bedrijfstak voor financiële dienstverlening

de Jong, A.J.

Publication date
2010

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Jong, A. J. (2010). *Marktfalen bij tussenpersonen: Onderzoek naar marktfalen in de intermediaire bedrijfstak voor financiële dienstverlening*. [, Universiteit van Amsterdam]. Uitgeverij Paris.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 10

Analyse SGR-paradigma

Op basis van de in de voorgaande hoofdstukken beschreven onderdelen van het SGR-paradigma binnen de intermediaire bedrijfstak, worden in dit hoofdstuk de onderliggende verbanden nader beschreven. Het SGR-paradigma veronderstelt dat het marktresultaat een afgeleide is van het gedrag van ondernemers binnen die markt en dat gedrag is weer terug te voeren op de marktstructuur. Om te kunnen analyseren of en in hoeverre gedrag en structuur oorzaak zijn voor het behaalde marktresultaat, worden de beschreven marktresultaten als uitgangspunt genomen.

10.1 Winstgevendheid en marktgroei

De winstgevendheid van de intermediaire bedrijfstak is over het algemeen zeer goed geweest de afgelopen jaren. Uit cijfers van zowel de NBVA, NVA als Bureau D & O blijkt dat het intermediair gemiddeld 15% rendement (economisch resultaat) behaalt. Ook laat de markt nog steeds een gestage groei zien. In een bedrijfstak die blootstaat aan zware concurrentie op met name de corebusiness – particuliere schadeverzekeringen – is dat opvallend. Extra opvallend is deze constatering, als wordt bedacht dat veel ondernemingen in de intermediaire bedrijfstak last hebben van organisatieslack, waardoor het innovatief vermogen relatief laag is en de activiteitenportefeuille van de meeste intermediairs niet sterk is gewijzigd.

Dit kan drie dingen betekenen. Er is te weinig concurrentie, waardoor overwinsten kunnen worden behaald, of de (commerciële) kwaliteit van het intermediair is zo groot dat men onder de huidige marktomstandigheden goed blijft presteren, of de prijsvorming binnen de intermediaire bedrijfstak is zo ingericht dat intermediairs automatisch meeliften met de prijsontwikkeling op macrogebied. De mogelijke redenen voor de winstgevendheid van de intermediaire bedrijfstak worden verder uitgewerkt.



Er is geconstateerd dat er voldoende concurrentie is binnen de intermediaire bedrijfstak. Ook de NMa (2004) trok deze conclusie. Met in totaal 9400 ondernemingen en lage overstapkosten voor consumenten om van intermediair te wisselen, is er sprake van een concurrerende markt. Daarnaast is juist ook van buiten de intermediaire bedrijfstak meer concurrentie gekomen de afgelopen jaren. Zowel banken als verzekeraars hebben zich toegelegd op het rechtstreeks zakendoen met de klant, wat een directe bedreiging is voor het intermediaire kanaal. Ook de

technologische ontwikkelingen zijn een bedreiging voor het primaire bestaansrecht van het intermediair. Daarmee wordt in ieder geval veel concurrentiedruk uitgeoefend. Gebrek aan concurrentie is dan ook niet de oorzaak voor de winstgevendheid in de intermediaire bedrijfstak.



De dienstverlening van het intermediair betreft veelal vertrouwensgoederen. Het is niet aannemelijk dat het intermediair de winstgevendheid heeft te danken aan het innovatieve vermogen en de perceptie bij de consument dat het intermediair kwalitatief hoogstaande diensten verleent. Die laatste conclusie is gebaseerd op het feit dat het imago en de reputatie van het intermediair de afgelopen jaren zeker niet goed zijn geweest. Daarnaast is de prijs van de intermediaire dienstverlening tot 2009 niet transparant geweest, waardoor consumenten nooit een goede prijs-kwaliteitvergelijking hebben kunnen maken.

Er is dan ook geen direct verband gevonden tussen de kwaliteit van de intermediaire dienstverlening en de winstgevendheid en marktgroei van de bedrijfstak.



De belangrijkste oorzaak voor de winstgevendheid van het intermediaire kanaal, in een markt met organisatieslack en een traditioneel karakter, is gelegen in de beloningsstructuur. Het intermediair heeft jarenlang geprofiteerd van prijsstijgingen. Door de koppeling van de provisie aan het premievolume en het hypotheekbedrag, profiteren intermediairs in een stijgende markt automatisch mee. Met min of meer dezelfde inspanningen kon jarenlang steeds meer worden verdiend, ook met inachtneming van een inflatiecorrectie. Als echter de premies en hypotheekvolumes gaan dalen, daalt ook het provisie-inkomen van het intermediair bij gelijkblijvende inspanningen. Zo wordt in de markt van autoverzekeringen over een heuse prijzenoorlog gesproken, wat leidt tot lagere premies. En het is evident dat als gevolg van de kredietcrisis de hypotheekmarkt onder druk is komen te staan. Niet alleen worden er minder hypotheekafsluiten, ook worden er minder hoge hypotheekafsluiten en minder aan de hypotheek gekoppelde levensverzekeringen.

De prijsvorming is de belangrijkste oorzaak voor de mate van groei en winstgevendheid binnen de intermediaire bedrijfstak. De manier waarop de prijs van de dienstverlening wordt betaald, is te herleiden uit de structuur van de markt en dan met name de beloningsstructuur. De marktstructuur wordt gekenmerkt door het provisiestelsel dat het dominante beloningssysteem is voor intermediairs. Het provisiestelsel koppelt de beloning direct aan de hoogte van premies en hypotheekbedragen. Daarmee is de structuur van de markt direct verantwoordelijk voor het marktresultaat met betrekking tot winstgevendheid en groei. Die conclusie betekent dat het intermediair zelf weinig invloed heeft op het eigen marktresultaat. In goede economische tijden levert dat voor een ondernemer

geen problemen op, echter in slechte economische omstandigheden, waarvan in 2010 sprake is, wel. Immers, buiten de invloedssfeer van het intermediair om, als wordt vastgehouden aan het provisiestelsel als enige beloningssysteem, zullen de inkomsten van intermediairs onder druk komen te staan. Bedrijfseconomisch vormt dat een risico.

De intermediaire marktstructuur wordt ook gekenmerkt door informatieproblemen. Het gebrek aan transparantie heeft het provisiestelsel tot nog toe geaccordeerd. Meer transparantie zou tot een verandering van de beloningsstructuur kunnen leiden. Het oplossen van dit probleem door de markt verticaal te integreren is geen reële beleidsoptie, omdat het risico van marktfalen en welvaartsverlies in een geïntegreerde markt groter is.

10.2 Klanttevredenheid

De consument vindt zijn eigen intermediair beter dan andere intermediairs, vindt de markt niet transparant genoeg, heeft geen gevoel bij de prijs van de dienstverlening en denkt soms dat de overstapkosten te hoog zijn (*Ministerie van Economische Zaken, 2002*). De ontevredenheid is terug te voeren op de structuur van de markt. De vele kleine, lokaal opererende ondernemingen hebben een sterke band met klanten. De geluiden over *misselling* en misstanden in de financiële sector, worden door veel consumenten niet van toepassing geacht op de eigen tussenpersoon. Dat betekent dat het imago van de intermediaire sector slechter is dan dat van de eigen intermediair. Dat wordt mede verklaard door de directe associatie van het intermediair met de aanbieders. De afgelopen jaren hebben enkele affaires voor een negatief imago van de financiële sector gezorgd. In het bijzonder de aandelenleaseaffaire en de woekerpolisaffaire zijn daar voorbeelden van. De intermediaire bedrijfstak heeft last van de slechte reputatie van banken en verzekeraars. Door de sterke verwevenheid, niet in de laatste plaats door het provisiestelsel, straalt een negatief beeld van verzekeraars en banken af op het intermediair. En vice versa trouwens, een negatief beeld van intermediairs zal ook tot een slechter beeld van banken en verzekeraars zorgen. Daarnaast besteden media ook steeds vaker aandacht aan misstanden als gevolg van frauduleuze tussenpersonen, zoals rond beleggingen via PalmInvest en EasyLife.

Verder is de ontevredenheid van consumenten te verklaren door het feit dat consumenten niet of nauwelijks weet hebben van de positie van het intermediair. Over de relaties met aanbieders, de prijsstelling en de verschillen in kwaliteit van dienstverlening zijn consumenten grotendeels in het ongewisse, hoewel de recent ingevoerde transparantieregels de consument meer inzicht verschaffen. De intermediaire bedrijfstak heeft niet op tijd ingezien dat de reputatie en daarmee de tevredenheid van consumenten, onder druk kwam te staan.



10.3 Kwaliteit

De kwaliteit van de intermediaire bedrijfstak is moeilijk te bepalen. Klanten van het intermediair weten wel de prijs van het product dat men aanschaf (de premie), maar niet de prijs van de intermediaire dienstverlening. Hoewel hierin vanaf 2009 verandering is gekomen met de invoering van beloningstransparantie bij complexe producten, blijft het merendeel van de markt, namelijk schadeverzekeringen, wat de prijs betreft intransparant. En zonder prijs kan ook geen prijs-kwaliteitverhouding worden beoordeeld. Dit heeft grotendeels te maken met het feit dat intermediairs niet zelf de prijs voor hun dienstverlening bepalen en daarnaast dat de provisie alleen transparant is op complexe producten en hypotheek. Daarmee is het gebrek aan kwaliteitsbeoordeling van het intermediair een direct gevolg van de prijsvorming en verder redenerend, de beloningsstructuur van de intermediaire bedrijfstak.



Het feit dat het intermediair over het algemeen niet zijn eigen prijs kan bepalen, is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet verstandig. Een derde bepaalt voor het intermediair hoeveel hij mag verdienen, en diezelfde derde (de aanbieder) is ook vaak een directe concurrent van het intermediair. Verder zijn de verdiensten afhankelijk van ontwikkelingen die het intermediair niet volledig kan beïnvloeden (de premie, de hoogte van de hypotheek).

De (financiële) afhankelijkheid van het intermediair van aanbieders leidt ertoe dat intermediairs vanuit financieel oogpunt geen belang hebben om optimale kwaliteit te leveren. Dat wordt versterkt doordat de meeste intermediairs met slechts een beperkt aantal aanbieders daadwerkelijk zaken doen. De keuze voor een bepaalde aanbieder lijkt door het intermediair te worden bepaald door routine, in plaats van dat per klant steeds opnieuw een objectieve selectie wordt gemaakt. Het reputatie-effect is daarbij ook te gering, omdat intermediairs op dit moment met name in de markt voor niet-complexe producten niet goed met elkaar zijn te vergelijken op basis van prijs en kwaliteit. Daarbij komt dat bij complexe producten de kwaliteit van advisering pas na vele jaren concreet tot uitdrukking komt.

Uit de gedragingen van het intermediair blijkt ook dat het investeren in kwaliteitsverbetering geen primair aandachtsgebied is. Een oorzaak is de manier waarop aanbieders en intermediairs nu met elkaar samenwerken. Intermediairs sluiten alleen contracten (samenwerkingsovereenkomsten) met aanbieders, niet met de uiteindelijke klant. Terwijl het primair de eindafnemer is die de kwaliteit van dienstverlening moet beoordelen. Het geconstateerde marktfalen en het gebrek aan kwaliteit van intermediaire adviezen zoals dat blijkt uit de recente AFM-rapporten, kennen als belangrijke oorzaak de organisatie van de markt en de afhankelijkheid van het intermediair tegenover de aanbieders.

Hoewel het niet de primaire oorzaak is, speelt ook de lage organisatiegraad van de bedrijfstak een rol bij het falen van de markt op het gebied van kwaliteit. Het

gebrek aan organisatiegraad maakt dat collectieve kwaliteitsverbetering niet eenvoudig vanuit de bedrijfstak zelf zal komen. Alleen indien het wettelijk wordt opgelegd worden alle intermediairs betrokken bij het proces van kwaliteitsverbetering.



10.4 Welvaartsverlies

Aan de hand van dit onderzoek is aangetoond dat er binnen de intermediaire markt sprake is van marktfalen, wat leidt tot welvaartsverlies bij consumenten en bedrijven. Dat komt vooral door de bijzondere beloningsstructuur die voortstaat bij de gratie van informatieasymmetrie tussen principalen en de intermediaire agenten en het ontstaan van negatieve externaliteiten.

De beloningsstructuur van de intermediaire bedrijfstak is overwegend gebaseerd op het provisie-systeem. Het provisie-systeem leidt tot prijsvorming met prikkels die intermediairs kunnen verleiden tot misselling. Naast het bestaan van een product- en aanbiederbias is ook een eindbedragbias vastgesteld. Ook de omzetbonussen zijn prikkels die kunnen leiden tot misselling. Daarbij is het wel van belang om te beseffen dat deze conclusie alleen van toepassing is op de intermediaire markt voor complexe financiële producten. In de particuliere schadeverzekeringsmarkt bijvoorbeeld is op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat er misselling plaatsvindt en dat consumenten daardoor welvaartsverlies lijden.



Provisie is ondanks het ingrijpen van de wetgever nog steeds de dominante beloningsvorm, wat betekent dat de consument geconfronteerd blijft met kruissubsidie, hetgeen tot ongewenste prijsvorming kan leiden. De provisiepercentages zijn nagenoeg ongewijzigd gebleven nadat het maken van provisieafspraken werd verboden. Op deelmarkten constateert de AFM dat de provisiepercentages zelfs zijn gestegen. Er is verder geconstateerd dat de kruissubsidies binnen de intermediaire bedrijfstak niet hebben geleid tot concurrentievervalsing, wel tot ongewenste prijsvorming.

10.5 Conclusie analyse SGR-paradigma

Uit de analyse van de intermediaire bedrijfstak aan de hand van het SGR-paradigma, wordt geconcludeerd dat de structuur van deze bedrijfstak gewijzigd dient te worden als het welvaartsverlies door marktfalen kleiner moet worden. De prioriteit ligt daarbij in de beloningsstructuur.

De analyse maakt duidelijk dat de beloningsstructuur de voornaamste oorzaak is van het geconstateerde marktfalen en het risico op welvaartsverlies bij consumenten en bedrijven. Met de nuance dat de nadruk van ingrijpen in de intermediaire marktstructuur primair noodzakelijk is in de markt voor complexe producten en hypotheeklen, betekent dit dat de huidige beloningsprikkel, de provisie, afgeschaft moet worden. Gezien het feit dat de markt nog niet klaar is om een dergelijke afspraak in zelfregulering te realiseren, dient het afschaffen van de provisie bij wet te worden geregeld. De reikwijdte van dit verbod zou, om het risico op marktfalen nog verder te minimaliseren, moeten strekken tot de complexe producten (als gedefinieerd in de Wft), hypothecaire- en consumptieve kredieten en alle vormen van inkomensverzekeringen. Daarnaast is er ook in de markt voor niet-complexe producten sprake van ongewenste prijsvorming. In deze markt is nog geen transparantie verplicht gesteld. Om in die markt minder risico op marktfalen te krijgen is het in eerste instantie logisch om transparantie in te voeren. Een provisieverbod is op basis van deze analyse in de markt voor niet-complexe financiële producten niet noodzakelijk.

Bijna tien jaar na de aanbevelingen van het CPB, de RFT en de SER, is de belangrijkste oorzaak van het marktfalen niet structureel aangepakt. De verkeerde prikkels die uitgaan van het provisie-systeem zijn wel onderkend door de politiek, maar er is steeds vertrouwd op andere maatregelen dan een verbod op provisie. Dit ondanks bijvoorbeeld het advies van het CPB, in zijn rapport over oudedagsvoorzieningen in 2000, om financiële relaties tussen tussenpersonen en verzekeraars te verbieden. Zo laat de huidige wetgeving nog wel bepaalde vormen van provisie toe, hoewel deze onderworpen zijn aan verschillende aanvullende eisen, zoals de balansregel, de terugboekverplichting, de inducementnorm en de transparantieregels. En ook de bonussen zijn in de markt voor complexe producten en hypotheeklen verboden. Het reputatiemechanisme functioneert echter nog altijd onvoldoende in de markt voor bemiddeling in complexe producten. Daar waar het vertrouwensgoederen betreft, blijft de consument op een grote informatieachterstand staan om daadwerkelijk te kunnen beoordelen of een advies goed is of niet. De AFM kan wel achteraf toetsen of een advies passend is geweest en dan een tussenpersoon beboeten of zijn vergunning intrekken. Maar op het moment dat de AFM die actie onderneemt, is de schade voor de consument al ontstaan. En ook de markt zelf is niet in staat gebleken om voor de consument op grote schaal heldere kwaliteitskeurmerken op te tuigen. Het enorme aanbod aan keurmerken en certificeringsregelingen maakt het voor de consument niet eenvoudiger om de kwaliteit van advies te beoordelen. De conclusie van het CPB (2000) anno 2010 is nog steeds valide, namelijk dat zonder een goed werkend reputatiemechanisme er geen financiële banden zouden moeten bestaan tussen aanbieders en bemiddelaars.

Een belangrijk voordeel van een wettelijk verbod op provisie bij complexe producten (inclusief inkomensverzekeringen) en kredieten, is dat daarmee de markt wordt gedwongen tot het introduceren van nieuwe beloningsvormen. Dat sluit ook aan bij de uitgesproken voorkeur van de AFM, die feebeloning de meest zuivere beloningsvorm voor intermediairs noemt. Een provisieverbod zorgt er verder voor dat intermediairs meer aan de kant van de klant worden gepositioneerd.

Het lijkt logisch als intermediairs de afspraken over de directe beloning met de consument contractueel vastleggen, de zogeheten CAR. Op basis van die afspraken kunnen consumenten het contract met het intermediair dan opzeggen (bij voorkeur wordt er gewerkt met jaarcontracten die eenvoudig kunnen worden opgezegd), waardoor het reputatiemechanisme meer een rol kan gaan spelen. Daarnaast worden intermediairs door de CAR geprikkeld om jaarlijks toegevoegde waarde te leveren, zoals het naleven van de zorgplicht en het proactief benaderen van de klant met een verbeterd aanbod. Het intermediair zal zich bij de cliënt elk jaar opnieuw moeten bewijzen om de slag om de klant te winnen.

Als gevolg van een wettelijk provisieverbod worden intermediairs gedwongen om zelf de prijs voor de eigen dienstverlening te bepalen. Zoals hiervoor geconstateerd, hebben intermediairs tot op heden niet of nauwelijks invloed op de hoogte van de eigen beloning. Eerder is dat al een bedrijfseconomisch raadsel genoemd. Intermediairs kunnen via directe beloning gaan concurreren op prijs, wat mogelijk een prijsverlagend effect heeft voor de consument. In ieder geval wordt de informatieasymmetrie tussen intermediairs en consumenten kleiner, doordat er geen sprake meer is van indirecte beloning en consumenten meer inzicht krijgen in de prijs-kwaliteitverhouding van de intermediaire dienstverlening.

Zoals het CPB in 2000 al constateerde, wordt de markt voor tussenpersonen gekenmerkt door het feit dat advies en bemiddeling over het algemeen door dezelfde onderneming gebeuren. In de Nederlandse markt positioneert slechts een zeer klein aantal intermediairs zich als uitsluitend adviseur. Bedrijfseconomisch is het niet logisch om bemiddelingsactiviteiten te verrichten voor een aanbieder, zonder daarvoor financieel gecompenseerd te worden. Er dient dan ook een duidelijke scheiding te worden gemaakt tussen de werkzaamheden die het intermediair wat betreft bemiddeling voor de consument verricht en de bemiddelingswerkzaamheden voor de aanbieder. De consument betaalt voor het advies en de werkzaamheden om het geadviseerde product af te sluiten bij de bank of verzekeraar. Indien het intermediair voor de bank of verzekeraar ook werkzaamheden verricht (bijvoorbeeld administratie, controle van gegevens of aanleveren van stukken), dan zou dit een goedkoper inkooptarief rechtvaardigen. SEO (2008) ziet deze werkwijze ook bij voorkeur ontstaan in een toekomstvast beloningsmodel voor complexe producten. Wat niet moet gebeuren is dat er toch een vorm van betalingsverkeer tussen aanbieder en bemiddelaar blijft ontstaan. Dat vormt een te groot risico op hernieuwd marktfalen. Dat betekent ook dat het bonusverbod voor de complexe producten zoals nu in de Wft is geregeld, moet worden uitgebreid naar alle financiële producten. De enige mogelijkheid die zou kunnen (blijven) ontstaan is als er tussen aanbieder en intermediair specifieke uitbestedingsafspraken zijn gemaakt, conform de uitbestedingsregels.²⁹ Dat vereist wel aanpassing van wetgeving, omdat de uitbestedingsregels op dit moment niet zijn be-

29. Een in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) gedefinieerd begrip: het door een financiële onderneming verlenen van een opdracht aan een derde tot het ten behoeve van die financiële onderneming verrichten van werkzaamheden: (a) die deel uitmaken van of voortvloeien uit het uitoefenen van haar bedrijf of het verlenen van financiële diensten; of (b) die deel uitmaken van de weselijke bedrijfsprocessen ter ondersteuning daarvan.

doeld voor de relatie aanbieder-bemiddelaar (*Tweede Kamer der Staten-Generaal 2003-2004*). Voorwaarde daarbij is ook dat die afspraken volledig transparant zijn voor de cliënt.

In aansluiting op de adviezen van het CPB (2000), de RFT (2001) en de SER (2002) over een toezichtstructuur en regelgevend kader voor de intermediaire markt, is de conclusie dat de wetgever duidelijke toetredingsdrempels heeft aangebracht. Zowel op het gebied van integriteit als op het gebied van deskundigheid en informatievoorziening stelt de Wft minimumeisen. Aan de structurele invulling hiervan heeft de wetgever dus, conform de adviezen uit het begin deze eeuw, invulling gegeven. Bij de evaluatie van de Wft (die voor 2010 is voorzien) zal moeten worden gezien in hoeverre de minimumeisen tot voldoende effect hebben geleid, zowel op het terrein van de consumentenbescherming als ten aanzien van het efficiënt functioneren van de intermediaire bedrijfstak.

De analyse van het bestaan en de oorzaken van marktfalen in de intermediaire bedrijfstak is met dit hoofdstuk afgerond. Tevens is de rol van het intermediair bij het ontstaan van marktfalen beschreven. In het vervolg wordt ingegaan op toezicht en zelfregulering.