Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

32 013 Toekomst financiële sector

Nr. 79 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2014

Het kabinet heeft, naar aanleiding van de aanbeveling van de commissie structuur Nederlandse bankensector (juni 2013)[1] toegezegd te onderzoeken hoe criteria kunnen worden vastgesteld waaraan standaardproducten moeten voldoen om in aanvulling op de reeds bestaande maatregelen, een verdere bijdrage te leveren aan de versterking van de positie van de klant. Naar aanleiding daarvan gaf het kabinet aan in gesprek met stakeholders te willen bezien hoe hieraan vervolg gegeven kan worden. Ook in het debat over de kabinetsvisie op de bankensector in februari 2014 kwam dit onderwerp aan de orde.[2] In het kader van dit onderzoek heeft het ministerie de afgelopen maanden gesproken met de AFM, Consumentenbond, Verbond van Verzekeraars, NVB, Kifid en experts. Met deze brief rapporteer ik de bevindingen van dit onderzoek.

Deze brief is als volgt opgebouwd. In de eerste plaats wordt ingegaan op de vraag wat standaardproducten (kunnen) zijn. Daarna wordt kort geschetst waar de gedachte van standaardproducten vandaan komt, omdat daarmee duidelijk wordt dat er meer dan één doelstelling mee gediend kan worden. Er zijn dan ook meer dan een mogelijke «problemen» of kansen waarvoor een standaardproduct een passende interventie kan zijn. Vervolgens wordt een aantal voorwaarden geschetst waaraan in mijn ogen moet worden voldaan voordat overgegaan wordt tot de introductie van standaardproducten. Na deze analyse in algemene termen van doelstellingen en voorwaarden, wordt in het tweede deel een eerste verkenning gedaan of voor verschillende financiële producten standaardisatie op dit moment raadzaam lijkt te zijn. De conclusies van dit tweede deel zijn nog in hoge mate tentatief, maar helpen wel bij het kiezen van deelmarkten waar primair de aandacht op gericht moet worden bij eventuele vervolgstappen.

---

[1] Commissie Structuur Nederlandse Banken, *«Naar een stabiel en dienstbaar bankwezen»*, 2013, 19.

[2] *Kamerstuk 32 013, nr. 35, 21.*

kst-32013-79
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

De conclusie is dat voor een paar producten mogelijk problemen of kansen bestaan die met introductie van standaardproducten zouden kunnen worden verminderd, respectievelijk benut. Op dit moment is echter onvoldoende duidelijk of die problemen en kansen zich voordoen (in die mate) dat het verregaande ingrijpen door middel van het introduceren van een standaardproduct gerechtvaardigd is. Anders gezegd, het is twijfelachtig of de kosten van (het introduceren van) standaardproducten opwegen tegen de baten. Dit geldt eens te meer omdat de laatste jaren veel regelgeving met betrekking tot financiële producten en diensten van kracht is geworden waarmee beoogd wordt de positie van de klant te versterken. Aangezien de effecten daarvan nog maar nauwelijks geëvalueerd zijn, lijkt het op dit moment prematuur om zonder nader onderzoek aan de slag te gaan met het standaardiseren van financiële producten. Omdat echter de analyse tot nu toe puur theoretisch is, is het wenselijk om ook empirisch onderzoek op dit gebied te doen.

Daarom lijkt het me goed dat de AFM en ACM de tweede helft van dit jaar onderzoek gaan doen naar standaardproducten. ACM gaat nader onderzoeken welke effecten zij verwacht van standaardproducten op de marktwerking. De AFM gaat nader onderzoeken hoe standaardproducten passen in een bredere analyse van het keuzegedrag van consumenten. Op basis van beide onderzoeken wil ik begin 2015 bezien in welke deelmarkt het zinvol is een pilot te doen. Op basis van die nadere analyse kan dan ook bezien worden hoe die pilot er precies uit gaat zien.

Wat is een standaardproduct?

Een standaardproduct is een product waarvan alle productvoorwaarden, behalve de prijs zijn voorgeschreven. Een standaardproduct vormt een richtpunt voor consumenten in een divers aanbod. Dit zou weinig effectief zijn als het standaardproduct niet ook daadwerkelijk wordt aangeboden, omdat consumenten het standaardproduct dan niet daadwerkelijk kunnen afnemen en vergelijkbaarheid van prijzen dan lastig te borgen valt. Een standaardproduct moet daarom in principe door alle aanbieders in een bepaalde markt worden aangeboden in aanvulling op het bestaande aanbod. Daarmee blijft een gediversifieerd aanbod en maatwerk mogelijk en kan in een heterogene behoefte worden voorzien. Zelfs in een markt met standaardproducten blijft het daarom van belang dat consumenten een bewuste keuze maken voor het standaardproduct of een ander product, omdat het van de persoonlijke voorkeuren en situatie afhankelijk is welk product het meest passend is.

Het risico bestaat dat het voor aanbieders niet aantrekkelijk is het standaardproduct actief onder de aandacht te brengen bij consumenten, vanwege de mogelijk lagere marge op het standaardproduct. Dit brengt de vraag mee hoe ervoor kan worden gezorgd dat het standaardproduct voldoende in beeld komt bij de consument. Dit zou vermoedelijk een flankerend beleid nodig maken om adequate zichtbaarheid van het standaardproduct voor de consument te borgen. Anderzijds bestaat het risico dat het standaardproduct door consumenten niet wordt beschouwd als een aantrekkelijk product, omdat dit als het te zeer is aangekleed wellicht te duur is of omdat het juist gepercipieerd wordt als een te eenvoudig product of als «eenheidsworst» waardoor de klant het idee heeft dat het nooit optimaal kan aansluiten bij zijn persoonlijke situatie. Hier dient rekening mee te worden gehouden bij de harmonisatie van productvoorwaarden. Daarbij zou bijvoorbeeld gekozen kunnen worden voor die voorwaarden die in de huidige markt courant zijn.

Om te bezien welke doelstelling precies beoogd wordt met een standaardproduct verdient de achtergrond van de aanbeveling van de Commissie Structuur Nederlandse Banken nadere aandacht.

Achtergrond van de discussie over standaardproducten

Het idee van standaardproducten vloeit voort uit het gedachtegoed van de gedragseconomie. Een belangrijke bevinding van de gedragseconomie is dat consumenten zelfs als ze alle relevante informatie krijgen niet (altijd) in staat zijn om de beste keuze te maken (in het licht van hun doelstellingen). Veel productinformatie zal in een markt met een gediversifieerd aanbod niet noodzakelijk leiden tot meer inzicht en betere keuzes door de consument. Door een standaard te introduceren krijgen consumenten een richtpunt en kan hun keuzeprobleem worden verminderd. Hieraan zitten twee belangrijke potentiële voordelen. In de eerste plaats kunnen door een standaard te zetten keuzes van consumenten gestuurd worden richting producten met maatschappelijk gewenste kenmerken, zoals veiligheid of duurzaamheid of reductie van overbodige functionaliteit. In de tweede plaats wordt door een standaard te introduceren mogelijk de keuzestress verminderd en zullen consumenten minder geneigd zijn keuzes uit te stellen. Dit kan wenselijk zijn als er sprake is van «onderconsumptie» van het betreffende product. Het vergt nader onderzoek in productmarkten om vast te stellen of daar daadwerkelijk sprake van is, maar bij (aanvullende) pensioenproducten zou daar bijvoorbeeld sprake van kunnen zijn.

In 2011 startte de Consumentenbond in Nederland een campagne waarin zij aanbieders opriep basisproducten aan te bieden. De Consumentenbond had hiermee verschillende doelstellingen. Ten eerste wilde zij het productaanbod vereenvoudigen en beter vergelijkbaar maken, waardoor de marktwerking zou kunnen verbeteren. Ten tweede beoogde zij producten te definiëren waar de meeste consumenten zich «geen buil aan konden vallen». Daarom is in die campagne voor een aantal financiële producten een inhoudelijke keuze gemaakt met betrekking tot wenselijke voorwaarden. Aanbieders werden vervolgens opgeroepen producten met die voorwaarden aan te bieden. Hoewel er wel enige respons uit de sector kwam, heeft dit niet geleid tot concreet aanbod van basisproducten. Een van de redenen is dat banken en verzekeraars niet overtuigd waren dat het aanbieden van producten met de voorwaarden die de Consumentenbond had geformuleerd, succesvol zou zijn.

Een andere bron van inspiratie voor het denken over standaardproducten zijn de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk. In het «*Sergeant Report on Simple Financial Products: Final Report*» is in maart 2013 een aantal principes neergelegd waaraan eenvoudige producten dienen te voldoen.[3] Daarmee is de financiële sector aan de slag gegaan met het oprichten van een accreditatie instituut dat een keurmerk kan geven aan producten die voldoen aan de geformuleerde principes. Er lijkt geen sprake te zijn van een verplichting om de eenvoudige producten ook daadwerkelijk aan te

[3] Sergeant Review of Simple Financial Products: Final Report. (March 2013). Kort samengevat komen deze principes er op neer dat consumenten begrijpelijke, leesbare en vergelijkbare informatie krijgen over productvoorwaarden, prijzen en services. De essentiële productkenmerken worden eenvoudig uitgelegd, zijn nuttig voor de consument en komen tegemoet aan de bestaande behoefte. Er wordt gebruik gemaakt van duidelijk en gestandaardiseerd taalgebruik door alle financiële ondernemingen over financiële producten, zodat klanten producten beter begrijpen en kunnen vergelijken. Producten hebben begrijpelijke namen die aansluiten bij wat ze doen. Ook prijzen en bijkomende kosten worden duidelijk gecommuniceerd.

bieden. De aanpak heeft nog niet tot concrete resultaten geleid waar consumenten vruchten van plukken, maar zullen wij blijven volgen.[4]

Al met al kan vastgesteld worden dat het vormgeven van financiële standaardproducten nog nergens succesvol is geweest. Dat wil niet zeggen dat het niet kan, maar het betekent wel dat de beoogde doelen vooralsnog dan ook vooral theoretisch gefundeerd zijn: (1) het verbeteren van de marktdiscipline door consumenten, door de vergelijkbaarheid van het aanbod te verbeteren. (2) Het sturen van het keuzegedrag in een maatschappelijk wenselijke richting. (3) Het verminderen van de keuze-stress en daaruit voortvloeiend uitstelgedrag bij consumenten met als mogelijk onwenselijk gevolg dat er onderconsumptie optreedt en behoeften onvervuld blijven.

De aanbeveling van de Commissie Structuur Nederlandse Banken om standaardproducten te introduceren beoogt de marktwerking te verbeteren door het aanbod beter vergelijkbaar te maken. Als alle aanbieders exact hetzelfde product aanbieden wordt de concurrentie toegespitst op prijs en service. Op dit moment is het aanbod van veel financiële producten divers en is het vergelijken van producten van verschillende aanbieders moeilijk. Die diversiteit wordt gedeeltelijk veroorzaakt doordat daarmee aan uiteenlopende behoeftes bij klanten tegemoet gekomen kunnen worden, maar het wordt ook verklaard uit het belang van aanbieders om hun aanbod te onderscheiden van andere aanbieders om rechtstreekse (prijs)concurrentie te voorkomen. Door standaardproducten in te voeren kan er meer concurrentie komen en dat kan leiden tot lagere prijzen voor consumenten.

Voorwaarden voor standaardisatie

Gedeeltelijk vloeien de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat overgegaan kan worden tot standaardisatie van financiële producten voort uit de hierboven genoemde drie mogelijke doelstellingen. In de eerste plaats lijkt standaardisatie vooral zinvol als sprake is van financiële producten die moeilijk vergelijkbaar zijn omdat ze ingewikkeld zijn en alle voorwaarden moeilijk te overzien zijn. Dit weegt nog zwaarder als het gaat om financiële producten met een lange looptijd waarbij overstappen moeilijk is. In de tweede plaats is standaardisatie bij dergelijke producten vooral zinvol als het aanbod heterogeen is, want anders is er al sprake van een feitelijke gestandaardiseerd aanbod. Als juist sprake is van grote diversificatie bestaat het risico dat de consument door de bomen het bos niet meer ziet. Dan kan een standaard meer inzicht geven, zowel als vergelijking tussen aanbieders voor het standaard-product zelf, als ter vergelijking van het overige productaanbod ten opzichte van de standaard. In de derde plaats lijkt standaardisatie vooral ook zinvol als er sprake is van een relatief homogene vraag. Als de vraag niet homogeen is, kan standaardisatie de markt wel inzichtelijker maken, maar zal het moeilijk zijn een betekenisvolle of courante standaard te bepalen. Overigens zijn de meeste financiële producten voor consumenten ingewikkeld en zal het aanbod al gauw onoverzichtelijk zijn. Dat is ook een van de redenen waarom financiële producten vaak met advies worden geleverd.

---

[4] Hoewel initiatieven tot vereenvoudiging van de productinformatie van groot belang kunnen zijn voor de consument, is dat niet de focus van dit onderzoek. De kosten en moeite van het «eenvoudige producten»-traject en de onzekere en onduidelijke baten geven niet onmiddellijk aanleiding om dit voorbeeld nu al te volgen. We zullen het initiatief evenwel blijven volgen om ervan te leren.

Het verminderen van een *mismatch* tussen behoefte en gekozen product is een centrale gedachte achter standaardisatie. En hoewel op het eerste gezicht aantrekkelijk, vereist dit in de praktijk wel verregaand ingrijpen op de productvoorwaarden. Daarmee rijst onmiddellijk het probleem dat een standaardproduct niet altijd passend hoeft te zijn of te blijven, terwijl een standaard dat wel suggereert en voor de meerderheid van consumenten ook moet beogen. De verwachtingen van wat met standaardproducten kan worden gerealiseerd moeten dan ook worden getemperd: een standaardproduct zal niet alle risicos voor de consument wegnemen. Standaardproducten maken een bewuste keuze door de consument niet overbodig en nemen de eigen verantwoordelijkheid niet weg.

Om te komen tot standaardproducten is een rol voor de overheid waarschijnlijk onvermijdelijk. Daarbij geldt proportionaliteit als een belangrijke voorwaarde. Dat betekent dat het doel niet met een lichter middel gerealiseerd kan worden. Standaardisatie is een zware en verregaande interventie, omdat de overheid productvoorwaarden vaststelt en aanbieders in principe verplicht dit aan te bieden. Vooral bij ingewikkelde producten met een lange looptijd kan standaardisatie proportioneel zijn. Maar zelfs in die gevallen moet vastgesteld worden of beoogde de doelen niet al met andere (misschien al bestaande) wet- en regelgeving worden gerealiseerd. Er is de laatste jaren belangrijke nieuwe regelgeving voor financiële producten ingevoerd waarvan het effect nog niet is vastgesteld. Het ligt voor de hand dat bijvoorbeeld de aanpassingen in de hypotheekrenteaftrek en de introductie van het toezicht op productontwikkeling de beoogde doelstellingen verregaand bevorderen. Het beoordelen van de proportionaliteit van standaardisatie van financiële producten is daarom op dit moment niet goed mogelijk en moet verder onderzocht worden.

Subsidiariteit is een laatste voorwaarde waaraan moet worden voldaan. De overheid moet niet regelen wat de markt zelf kan regelen. Het bestaan van financiële adviseurs en vergelijkingssites helpt consumenten een keuze te maken uit het diverse aanbod. Ook de markt voor financieel advies heeft belangrijke veranderingen ondergaan de laatste jaren, bijvoorbeeld door de introductie van het provisieverbod en het beter borgen van de vakbekwaamheid. De effecten daarvan dienen in kaart gebracht te worden voordat de toegevoegde waarde van standaardproducten goed kan worden beoordeeld.

In het kader van het beoordelen van de toegevoegde waarde moet ook ingeschat worden of dit aan de markt overgelaten kan worden. Het inzichtelijker maken van het productaanbod kan misschien in zelfregulering, maar daartoe moeten wel een paar hindernissen worden overwonnen. Het bepalen en beheren van productvoorwaarden van de standaard brengt onvermijdelijk kosten met zich mee. Gedeeltelijk is ook het belang van ondernemingen gediend met diversifcatie van het aanbod om zo prijsconcurrentie te verminderen. Vanuit het risico van collusie zou het ook mededingingsrechtelijk niet zondermeer acceptabel zijn als concurrenten gezamenlijk een standaardproduct definiëren, omdat niet uitgesloten kan worden dat daarbij het eigenbelang een rol speelt. Er lijkt dus zoals ook hierboven gesteld een rol voor de overheid weggelegd in het initiëren van een standaardisatieproces en het monitoren dat dit gebeurt met het oog op het belang van de klant. Voorts dient daarbij bedacht te worden dat de overheid een informatieachterstand heeft ten opzichte van de sector wat betreft kennis van klanten, behoeften, en productvoorwaarden. Bij daadwerkelijke standaardisatie zal de overheid dan ook nauw samen moeten werken met de sector.

Al met al is het theoretisch gezien wel duidelijk dat met standaardproducten problemen kunnen worden aangepakt dan wel verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij dient het ingrijpen wel te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Beoordeling per financieel product

Hieronder wordt een eerste verkenning gedaan van de verschillende financiële consumentenproducten om na te gaan of standaardisatie wenselijk en verstandig zou zijn. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een eerste verkenning gericht op het identificeren van die producten waar in het vervolg de aandacht op gericht dient te worden. Achtereenvolgens kijken we eerst naar kredietverlening (hypothecair en consumptief), vervolgens naar betalen en sparen algemeen en pensioensparen in het bijzonder, daarna naar vermogensopbouw via beleggen en tenslotte naar verzekeringen.

Hypotheken

Hypotheken worden in het rapport van de commissie Structuur Nederlandse Banken aangemerkt als mogelijk te standaardiseren product. Dit ligt voor hand want de hypothecaire lening wordt aangegaan voor een langere termijn en met name omdat de bank voor de funding daarvan een langere verplichting aangaat, kent het overstappen bij hypotheken aanmerkelijke kosten. Omdat het voor consumenten vaak lastig is de kwaliteit van een hypotheek te beoordelen, wordt er geadviseerd en advisering brengt ook aanmerkelijke kosten met zich mee, ook bij het overstappen.

Betwijfeld kan echter worden of er bij nieuwe contracten nog steeds sprake is van een grote mismatch tussen behoefte en gekozen product, nu de fiscale facilitering zich richt op de annuïtaire hypotheek. Daarmee wordt de vraag grotendeels richting dit relatief verantwoorde hypotheekproduct gestuurd. De resterende heterogeniteit op andere productkenmerken bij hypotheken zoals de rentevast periode of bijvoorbeeld aflossingsmogelijkheden (voor een initiële verkenning zie tabel 1)[5] kan heel goed in hoge mate het gevolg zijn van uiteenlopende wensen van consumenten. Dat laat onverlet dat het creëren van een standaard in dit opzicht voor consumenten een richtpunt kan bieden en tot betere vergelijkbaarheid kan leiden voor consumenten. Tegelijkertijd geeft het toezicht op de productontwikkeling door de AFM op dit moment geen aanleiding tot onmiddellijke actie op dit vlak. Bovendien staat daar tegenover dat het praktisch nog zeer ingewikkeld zal zijn om tot een harmonisatie van deze voorwaarden te komen.

Al met al zou standaardisatie bij hypotheken wel tot betere vergelijkbaarheid in de markt kunnen leiden, maar de toegevoegde waarde is beperkt. Er is al veel ingegrepen in de hypotheekmarkt de laatste jaren en het lijkt niet verstandig om de markt op dit moment te belasten met een standaardisatietraject. Ook de effecten op toetreding tot de markt zijn op zijn best ambigu. Mogelijk helpt een standaard sommige partijen maar het kan evengoed averechts werken. Voor hypotheken lijkt het dan ook verstandig om eerst de effecten van de reeds genomen maatregelen te bezien, voordat overgegaan wordt op standaardisatie.

[5] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Consumptief krediet

Een standaard voor consumptief krediet lijkt niet nodig. Het gaat niet om ingewikkelde producten, het gaat niet om langlopende contracten. Er kunnen wel overstapbelemmeringen zijn, maar die manifesteren zich hoofdzakelijk in de sfeer van problematische kredieten. Standaardisatie zal daar geen oplossing voor bieden. Er is heterogeniteit in het aanbod (roodstanden, persoonlijke leningen en creditcardkredieten) maar binnen die categorieën is differentiatie van voorwaarden nooit aangemerkt als aandachtpunt. Er is sprake van verregaande regulering van consumptief krediet met het oog op het voorkomen van overkreditering en schuldproblematiek. Onderconsumptie van consumptief krediet kan niet worden aangemerkt als maatschappelijk probleem.

Betalen en sparen

Een standaard voor betalen en sparen lijkt niet nodig. De betaalrekening en spaarrekening zijn relatief eenvoudige producten en het aanbod is relatief homogeen. De AFM houdt toezicht op de productontwikkeling en dat heeft geen signalen opgeleverd die aanleiding vormen tot standaardisatie.

Pensioensparen

Pensioensparen wordt in het rapport van de Commissie Structuur Nederlandse Banken aangemerkt als mogelijk te standaardiseren product. Als daarmee banksparen voor het opbouwen van pensioen wordt bedoeld is twijfelachtig of standaardisatie nodig is, omdat het aanbod in dit specifieke marktsegment niet buitengewoon ingewikkeld en relatief homogeen lijkt te zijn. Een standaard voegt daar waarschijnlijk weinig toe. Het gaat bij pensioensparen wel om een langlopend financieel product en vooral vanwege fiscale regels daaromtrent is overstappen relatief kostbaar.

Als we breder kijken naar vermogensopbouw ten behoeve van pensioen dan is het aanbod aanmerkelijk ingewikkelder en heterogener. Deze heterogeniteit kan echter voor een belangrijk deel toegeschreven worden aan uiteenlopende behoeften van consumenten. Zo hebben persoonlijke omstandigheden (leeftijd, gezinssamenstelling, vermogen) belangrijke invloed op keuzes voor pensioen en beïnvloedt ook de mate van risicoaversie de keuze voor beleggen, sparen of verzekeren. Aangezien het om complexe keuzes gaat is advisering hierbij van belang en het is niet op voorhand duidelijk dat een standaard zal bijdragen aan de kwaliteit van de advisering. De AFM houdt toezicht op de productontwikkeling en dat heeft geen signalen opgeleverd die aanleiding vormen tot standaardisatie.

Tenslotte verdient nog overweging dat vermogensopbouw voor pensioen bij een kwart van de zelfstandigen leidt tot een pensioen van minder dan 50% van het huidige brutoinkomen. Dit zou kunnen duiden op onderconsumptie als gevolg van uitstelgedrag/keuzestress. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat dit voor een belangrijk deel ook te maken heeft met andere prioriteiten, zoals bijv. investeren in de onderneming. Het is daarom twijfelachtig of standaardisatie mogelijke onderconsumptie gaat oplossen, (nog los van de praktische problemen aan standaardisatie) zoals de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vorig jaar in een brief aan de Kamer heeft gesteld.[6]

---

[6] Kamerstuk 31 311, nr. 97

Vermogensopbouw door beleggen

Vermogensopbouw door beleggen kent een groter risico dan sparen en is daardoor complexer, maar dat zit vooral in het zoeken van een passende beleggingsmix en daarin is een specifieke tak van adviseurs actief. Vermogensopbouw door beleggen kent geen langdurige contracten met grote overstapbelemmeringen. Hoewel beleggen geen financieel product is, is er wel een zeer divers aanbod aan beleggingsmogelijkheden. Dit lijkt voor een groot deel aan te sluiten bij een heterogene vraag.

Een mogelijke mismatch tussen behoefte en gekozen product zit in het feit dat de meeste beleggingsfondsen actief worden gemanaged en daardoor relatief duur zijn. Passief beleggen bijvoorbeeld via *index trackers*, wordt minder aangeboden. Vanwege de hoge kosten wordt er misschien minder door middel van beleggen aan vermogensopbouw gedaan dan wenselijk is en zou er sprake kunnen zijn van onderconsumptie. Een standaardproduct zou kunnen helpen keuzestress te verminderen en om consumenten passief te laten beleggen. Hieraan kleven echter wel de bezwaren dat een gestandaardiseerd product niet betekent dat er geen beleggingsrisico meer is. Keuze omtrent de activa waarin wordt belegd blijven risicovol en als de overheid verantwoordelijkheid aanvaardt voor de standaard betekent dat geen verantwoordelijkheid voor beleggingsresultaten. Dat zal niet voor iedereen even goed te begrijpen zijn. Bovendien zou een standaardproduct dat courant wordt misschien ook wel tot ongewenste effecten kunnen leiden door massale bewegingen in de markt te veroorzaken. Vooralsnog stimuleert de AFM het opnemen van passieve beleggingsmogelijkheden in het palet en de markt moet de kans krijgen om daar op in te spelen. Een onmiddellijke aanleiding tot standaardisatie doet zich daarom op dit vlak niet voor.

Verzekeringen

De meeste verzekeringen hebben geen langlopend karakter en overstappen kent doorgaans weinig drempels die voortvloeien uit het product[7] en verzekeringen kunnen door grote groepen consumenten eenvoudig opgezegd worden. De disciplinerende werking is daarom over het algemeen vermoedelijk relatief goed bij de meeste verzekeringen. De passendheid van verzekeringen kan sterk afhankelijk zijn van de aanwezigheid van risico's, maar ook persoonlijke voorkeuren, kenmerken en omstandigheden en het aanbod is mede daarom heterogeen. Daarom is er vaak een rol voor tussenpersonen die consumenten adviseren bij het aangaan van een verzekering.

Het Verbond van Verzekeraars heeft begin 2014 een consumentenonderzoek[8] laten uitvoeren met de vraag wanneer klanten producten eenvoudig vinden. Hieruit blijkt dat veel consumenten vooral behoefte hebben aan duidelijkheid over de dekking op hun polis en aan duidelijkheid over hetgeen *niet* is gedekt, niet in de «kleine lettertjes» maar door middel van beknopte en eenvoudig geschreven informatie. Tevens hechten consumenten waarde aan de vergelijkbaarheid van verzekeringen. Producten moeten daarvoor eenduidiger worden weergegeven. Het Verbond is inmiddels met een project gestart om te komen tot een betere vindbaarheid, begrijpelijkheid en vergelijkbaarheid van informatie in een product. Dit jaar zal bij wijze van *pilot* een model worden

---

[7] Overlijdensrisicoverzekeringen en arbeidsongeschiktheidverzekeringen vormen mogelijk uitzonderingen. Daar speelt een rol dat het overstappen bemoeilijkt wordt door de hogere premie vanwege hogere leeftijd, maar standaardisatie zal daar niet veel aan veranderen.

[8] Het GFK-onderzoek is opvraagbaar bij het Verbond van Verzekeraars en is te vinden op hun website, www.verzekeraars.nl/verzekeraarsvernieuwen.

ontwikkeld voor inboedelverzekeringen waarmee de essentiële dekkingskenmerken worden weergegeven. Ook de belangrijkste uitsluitingen krijgen daarin een plaats. Bij het vormgeven van dit model zullen verzekeraars, klanten en relevante stakeholders worden betrokken. Als de *pilot* door de consument wordt gewaardeerd, wil de sector deze aanpak breder toepassen. Ik volg dit initiatief met belangstelling.

Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (AOV's) voor zelfstandigen worden hier separaat beschouwd, want in tegenstelling tot de meeste verzekeringen zijn ze complex en langlopend. Overstappen kan worden bemoeilijkt door gewijzigde risicos (bijvoorbeeld leeftijd). Het aanbod van AOV's is uitermate divers maar dat wordt grotendeels veroorzaakt door de grote diversiteit in risico's (bijv. bij verschillende beroepsgroepen). Het is moeilijk te bepalen of er sprake is van een mismatch tussen behoefte en gekozen product, maar er zijn geen overduidelijke signalen. Een belangrijke klacht van klanten over AOV's was dat ze duur waren of als duur werden gepercipieerd. In reactie op klachten daarover werden goedkopere versies ontwikkeld, maar dat ging gepaard met een te grote beperking van de dekking. Dat leidde tot de kritiek dat de dekking van deze producten niet aansloot bij de verwachting van klanten. De AFM heeft dit met succes aangekaart bij de sector[9].

Een ander aandachtpunt bij AOV's is dat 36% van de zelfstandigen een AOV heeft. Zelfstandigen geven in meerderheid aan dit een eigen verantwoordelijkheid te vinden. De vraag of er sprake is van onderconsumptie is op dit moment niet goed te beantwoorden. Al met al lijkt het niet alleen heel ingewikkeld om voor de AOV een breed toepasbare standaard te definiëren, het is ook niet duidelijk welke toegevoegde waarde dit zou kunnen hebben. Dit lijkt geen aanleiding te geven om bij AOV standaardisatie te overwegen.

Conclusie

Standaardproducten zijn een mogelijke interventie in markten die niet optimaal werken. Een standaardproduct kan van toegevoegde waarde zijn als het gaat om ingewikkelde producten waar consumenten moeilijk de kwaliteit van kunnen beoordelen. Het moet bij voorkeur gaan om producten die lang lopen en aanmerkelijke overstapkosten kennen. Er dient ook sprake te zijn van een zekere mate van *mismatch* tussen vraag en aanbod in de zin dat het aanbod heterogeen is, terwijl de vraag relatief homogeen is. Tenslotte is overwogen of er sprake is van keuzestress door een gedifferentieerd aanbod waaruit uitstelgedrag (en onderconsumptie) volgt.

Bij hypotheken, vermogensopbouw via beleggen en schadeverzekeringen lijken standaardproducten potentieel toegevoegde waarde te hebben, omdat in die markten problemen dan wel kansen bestaan die ermee kunnen worden geadresseerd. Daar staat tegenover dat bij hypotheken en complexe financiële producten nog niet duidelijk is of met bestaande (veelal jonge) regelgeving (zoals het provisieverbod en het toezicht op het productontwikkelingsproces) de gewenste effecten reeds worden bereikt. Het lijkt daar verstandig een evaluatie van bestaande regelgeving af te wachten alvorens aan de slag te gaan met standaardisatie, zodat het (eventueel resterende) probleem goed in beeld is. Beleggen brengt grote uitdagingen met zich mee ten aanzien van standaardisatie vanwege de grote variëteit in bijvoorbeeld risicoacceptatie en beleggingshorizon. Dit

[9] AFM jaarverslag 2012 blz. 45

nog afgezien van de grote verantwoordelijkheid die gepaard gaat met standaardisatie, omdat beleggingsbeslissingen naar de aard van beleggen een grote kans hebben ongunstig uit te pakken.

Ik zie derhalve alles afwegende op dit moment geen deelmarkt waar ik het zonder aanvullend onderzoek opportuun acht een standaardproduct te introduceren. Dit is evenwel een voorlopige conclusie. De argumentatie rond standaardproducten is nog altijd hoofdzakelijk theoretisch,en daarom lijkt het me zinvol om nader empirisch onderzoek te doen naar de invloed van standaardproducten op consumentengedrag en marktwerking. Dit kan met een pilot met een specifiek product. Een dergelijk onderzoek vereist echter zorgvuldige voorbereiding. Ik wil in de eerste plaats nader in kaart brengen in welke markt of voor welk product een pilot het beste kan worden vormgegeven. Daarnaast wil ik nader in kaart brengen hoe een pilot het beste kan worden ingericht.

Om een en ander in kaart te brengen heeft ACM aangegeven om nader onderzoek te doen naar kansen en risicos voor de marktwerking van standaardproducten in de verschillende financiële deelmarkten. De AFM gaat nader onderzoeken hoe standaardproducten kunnen bijdrage aan goede keuzes door consumenten met betrekking tot financiële producten. Dit zal gebeuren in een bredere analyse van het keuzegedrag van consumenten. Op basis van de input van AFM en ACM wil ik tegen het eind van het jaar bezien in welke deelmarkt de effecten van standaardisatie het meest zinvol lijken om vervolgens met beoogde effecten voor ogen te bepalen hoe de pilot voor die deelmarkt er het beste uit kan zien.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem