

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Datum

Betreft Consultatievoorstel verbetering vakbekwaamheid

L.S.,

Voor u ligt het document ter consultatie van een voorstel ter verbetering van het vakbekwaamheidsbouwwerk voor financiële dienstverleners.

Dit voorstel tot verbetering betreft een voorstel op hoofdlijnen. Op een aantal zaken is meer kennis van en input uit de markt vereist. Met deze consultatie beoogt het Ministerie deze aanvullende kennis en inzichten te verkrijgen. Na de consultatie zal gestart worden met de voorbereiding van formele wetsvoorstellen die naar verwachting in de loop van 2011 zullen worden geconsulteerd.

In het Actieplan financiële sector naar aanleiding van het plenair debat over de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie de Wit op 15 maart 2011, is aangekondigd dat de Tweede Kamer begin mei 2011 over de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie vakbekwaamheid zou worden geïnformeerd.¹ Tegelijk met publicatie van deze consultatie zal het Ministerie daarom tevens de Tweede Kamer informeren.

U wordt uitgenodigd te reageren op de vragen die in dit document worden voorgelegd. Alleen die reacties worden gepubliceerd waarvan is aangegeven, door de inzender, dat deze openbaar mogen zijn. De consultatietermijn loopt tot en met 3 juni 2011.

U kunt uw reactie vóór 4 juni 2011 sturen naar consultatie.vakbekwaamheid@minfin.nl

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 38, p. 5.

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	3
2	Evaluatie vakbekwaamheidsbouwwerk	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Bestaand vakbekwaamheidsbouwwerk	4
2.2.1	Wet op het financieel toezicht	4
2.2.2	Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen	5
2.2.2.1	Bedrijfsvoeringsmodel	5
2.2.2.2	Diplomamodel	5
2.2.2.3	Toezicht op examen- en PE-instituten	7
2.3	Bevindingen evaluatie	8
2.3.1	Algemeen	8
2.3.2	Bedrijfsvoerings- versus diplomamodel	9
2.3.3	Kwaliteit modules	10
2.3.3.1	Niveau en indeling modules	10
2.3.3.2	Examens	11
2.3.3.3	Permanente Educatie	11
2.3.4	Register	12
2.4	Conclusie	13
3	Voorstel	14
3.1	Diploma's en bedrijfsvoering	14
3.1.1	Voorstel	14
3.1.2	Vragen	16
3.2	Modules	16
3.2.1	Wft-modulestructuur	16
3.2.1.1	Voorstel	16
3.2.1.2	Vragen	18
3.2.2	Zwaarte	18
3.2.2.1	Voorstel	18
3.2.2.2	Vragen	19
3.2.3	Examengericht toezicht	20
3.2.3.1	Voorstel	20
3.2.3.2	Vragen	21
3.2.4	Permanente educatie	21
3.2.4.1	Voorstel	21
3.2.4.2	Vragen	22
3.2.5	Internationale vergelijkbaarheid	22
3.2.5.1	Voorstel	22
3.2.5.2	Vragen	22
3.3	Register	23
3.3.1	Algemeen	23
3.3.2	Doelstelling en basisvoorwaarden	23
3.3.3	Vragen	24
4	Inwerkingtreding	26
4.1	Algemeen	26
4.2	Vragen	26
5	Kosten en baten	27

1 Aanleiding

Directie Financiële Markten

In 2007 is met de invoering van de Wet op het financieel toezicht (Wft) het huidige bouwwerk vakbekwaamheid in werking getreden. Met de invoering van de Wft is een eerste aanzet gedaan om de eisen waaraan het vakbekwaamheidsniveau van adviseurs moet voldoen vast te leggen.

In de afgelopen maanden heeft het Ministerie het bestaande vakbekwaamheidsbouwwerk geëvalueerd. Dit naar aanleiding van vele signalen van Tweede Kamer, toezichthouders, marktpartijen en consumentenorganisaties waaruit blijkt dat verbeteringen van het bouwwerk noodzakelijk zijn. Het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben bijdragen geleverd aan de evaluatie van het vakbekwaamheidstelsel. De bevindingen van de AFM en het CDFD ten aanzien van vakbekwaamheid zijn gebaseerd op hun ervaringen als toezichthouder.

Het document dat nu voorligt behelst een overzicht van de resultaten uit de evaluatie, gekoppeld aan voorgestelde verbeteringen. Dit voorstel tot verbetering betreft een voorstel op hoofdlijnen. Op een aantal zaken is meer kennis van en input uit de markt vereist. Deze onderdelen zijn met vragen in het document gemarkeerd. U wordt van harte uitgenodigd op deze vragen te reageren. Naar aanleiding van deze consultatie zullen in de loop van 2011 naar verwachting formele wetsvoorstellen worden geconsulteerd.

In het Actieplan financiële sector naar aanleiding van het plenair debat over de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie de Wit op 15 maart 2011, is aangekondigd dat de Tweede Kamer begin mei 2011 over de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie vakbekwaamheid zou worden geïnformeerd.² Tegelijk met publicatie van deze consultatie zal het Ministerie daarom tevens de Tweede Kamer informeren.

² Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 38, p. 5.

2 Evaluatie vakbekwaamheidsbouwwerk

2.1 Inleiding

Het deskundigheidsbouwwerk in de Wft rust op een tweetal pijlers. Allereerst kent het bouwwerk de deskundigheidsbepalingen die zich richten op beleidsbepalers en commissarissen³ van financiële ondernemingen. Daarnaast zijn er de vakbekwaamheidsbepalingen die zich richten op de borging van de vakbekwaamheid van de personen die zich rechtstreeks bezig houden met het verlenen van financiële diensten aan consumenten. Deze consultatie richt zich op de tweede pijler, de vakbekwaamheid van medewerkers.

2.2 Bestaand vakbekwaamheidsbouwwerk

2.2.1 Wet op het financieel toezicht

Artikel 4:9 lid 2 Wft bepaalt dat een financiële dienstverlener zorg dient te dragen voor de vakbekwaamheid van zijn medewerkers en andere natuurlijke personen die zich onder zijn verantwoordelijkheid bezighouden met het verlenen van financiële diensten aan consumenten (bijvoorbeeld uitzendkrachten en gedetacheerden). Dit zijn de zogenaamde 'klantmedewerkers'. Alleen medewerkers met inhoudelijk contact moeten voldoen aan de in de Wft opgenomen vakbekwaamheidseisen.

De vakbekwaamheidseisen zien in ieder geval op personen die in hun contact met de klant informatie uitwisselen met betrekking tot de inhoud van de financiële dienst. Artikel 4:9 lid 2 Wft vervolgt: 'Hiertoe beschikt in ieder geval een zodanig aantal feitelijk leidinggevenden van de financiële onderneming over voldoende vakbekwaamheid dat de kwaliteit van de financiële diensten aan de consument kan worden gewaarborgd'. Onder 'feitelijk leidinggevenden' worden die personen verstaan die daadwerkelijk het klantencontact inhoudelijk effectief kunnen sturen of beïnvloeden. Dit hoeft niet per se de directe leidinggevende van de klantmedewerker te zijn. Dit kan ook een andere persoon binnen de onderneming zijn die de klantmedewerker inhoudelijk stuurt. Hoeveel een 'zodanig aantal' feitelijk leidinggevenden is hangt af van de omvang van de onderneming en de aard en reikwijdte van de dienstverlening. Daarnaast speelt onder andere mee in hoeverre de feitelijk leidinggevenden worden ondersteund door interne werkinstructies, protocollen en diploma's van medewerkers. De kwaliteit van de dienstverlening aan de consument staat daarbij voorop.

De verplichting van artikel 4:9 lid 2 Wft geldt voor alle financiële ondernemingen.⁴ Artikel 4:9 lid 4 bepaalt tot slot dat de AFM op aanvraag geheel of gedeeltelijk (en al dan niet voor bepaalde tijd) ontheffing kan verlenen van de vakbekwaamheidseisen, indien de aanvrager aantoont dat hij redelijkerwijs niet aan deze eisen kan voldoen en dat de doeleinden die deze vakbekwaamheidseisen beogen te bereiken ook anderszins worden bereikt.

³ Zie hiertoe de Wijzigingswet Financiële Markten 2010, Kamerstukken I 2010/11, 32 036, A.

⁴ Deze ondernemingen begeven zich op het terrein van het aanbieden van beleggingsobjecten (2:58 Wft), krediet (2:63 Wft), rechten van deelneming in een beleggingsinstelling (2:67 Wft), het adviseren over andere financiële producten dan financiële instrumenten (2:78 Wft), bemiddelen (2:83 Wft), herverzekeringsbemiddelen (2:89 Wft), het optreden als (onder)gevolmachtigde agent (2:94 Wft) of het verlenen van beleggingsdiensten, verrichten van beleggingsactiviteiten en systematische internalisatie (2:99 Wft)

2.2.2 Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen

In hoofdstuk 2 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo) zijn de regels genoemd in artikel 4:9 Wft verder uitgewerkt.

Er zijn op grond van artikel 6 BGfo twee manieren waarop aan de vakbekwaamheidsvereisten kan worden voldaan:

- Door middel van het zogenaamde bedrijfsvoeringsmodel⁵; of
- Door middel van het zogenaamde diplomamodel⁶.

2.2.2.1 Bedrijfsvoeringsmodel

Onder het bedrijfsvoeringsmodel is het mogelijk om voor financiële dienstverleners met een op jaarbasis gemiddeld aantal voltijdse werknemers van meer dan 50 de vakbekwaamheid van medewerkers te borgen door een zodanige inrichting van de bedrijfsvoering dat een vakbekwame financiële dienstverlening aan consumenten wordt gerealiseerd. Een zodanige bedrijfsvoering wordt bijvoorbeeld gevormd door een adequaat systeem van interne opleidingstrajecten of door vakbekwaamheid binnen de organisatie toegankelijk te maken door middel van computersystemen of handleidingen. Dit model is met name bedoeld voor 'grotere' financiële dienstverleners waarbij klantmedewerkers veelal werkzaam zijn op specifieke deelgebieden.

In principe behelst het bedrijfsvoeringsmodel een uitzondering op het diplomamodel voor de grotere ondernemingen. Immers, alle financiële dienstverleners, grotere (>50 FTE) en kleinere (<50 FTE), worden geacht een adequate bedrijfsvoering te hebben die ervoor zorgt dat een vakbekwame financiële dienstverlening aan de consument geborgd wordt. In zoverre geldt het bedrijfsvoeringsmodel voor alle financiële dienstverleners. De kleinere ondernemingen moeten naast een adequaat bedrijfsvoeringsmodel ook aan het diplomamodel voldoen. De grotere ondernemingen kunnen volstaan met alleen een adequate bedrijfsvoering.

2.2.2.2 Diplomamodel

Het diplomamodel is tweezijdig. Enerzijds voldoet een financiële dienstverlener aan de eis van vakbekwame medewerkers op het moment dat hij zorgt dat zijn werknemers en andere personen die zich bezig houden met financiële dienstverlening allen beschikken over een geldig diploma voor de in hun geval relevante eindtermen. Dit betekent dat alle klantmedewerkers over een geldig diploma voor de in hun geval relevante eindtermen moeten beschikken.

Anderzijds wordt ook aan de eis van vakbekwame medewerkers voldaan als een zodanig aantal feitelijk leidinggevenden over een geldig diploma met de voor hun relevante eindtermen beschikt dat een adequate dienstverlening aan de consument geborgd wordt. De financiële dienstverlener moet er vervolgens voor zorgen dat de feitelijk leidinggevenden de vakbekwaamheid in de organisatie borgen door middel van een adequate bedrijfsvoering. Met het systeem van feitelijk leidinggevenden en een adequate bedrijfsvoering hoeven dus niet alle klantmedewerkers over een geldig diploma voor de in hun geval relevante eindtermen te beschikken.

⁵ Artikel 6 lid 2 sub b BGfo.

⁶ Artikel 6 lid 1 sub a en b jo. 6 lid 2 sub a BGfo.

Voor de borging van de vakbekwaamheid onder het diplomamodel is er een systeem van eind- en toetstermen opgesteld waaraan moet worden voldaan. De eindtermen geven in feite inhoud aan het begrip 'vakbekwaamheid' van artikel 4:9 lid 2 Wft. De in de eindtermen omschreven vakbekwaamheid is erop gericht verworven kennis en inzicht in concrete situaties toe te passen. Adviesvaardigheden vallen daar niet onder. De voor financiële dienstverlening relevante eind- en toetstermen zijn onderverdeeld in een zestal (productgerichte) modules (artikel 5 BGfo)⁷:

- Basis;
- Hypothecair krediet;
- Consumptief krediet;
- Schadeverzekeringen;
- Levensverzekeringen;
- Volmacht.

Klantmedewerkers of feitelijk leidinggevendenden die zich bezig houden met het verlenen van financiële diensten dienen binnen het diplomamodel in ieder geval te beschikken over een geldig diploma van de basismodule en daarnaast, voor zover zij zich bezighouden met het verlenen van financiële diensten met betrekking tot een of meerdere van de overige vijf modules, ook over geldige diploma's met betrekking tot die modules.

Examens

De eindtermen behorend bij de hierboven genoemde modules zijn vastgelegd in Bijlage B bij het BGfo. Op basis van deze eindtermen worden vervolgens concrete toetstermen uitgewerkt in de Regeling vaststelling toetstermen examens financiële dienstverlening Wft⁸. Deze toetstermen dienen terug te komen in de examens die door erkende exameninstellingen die bevoegd zijn tot het afgeven van Wft diploma's worden afgenomen⁹. Een exameninstituut wordt erkend indien het voldoet aan een aantal vereisten, opgesomd in artikel 10 BGfo¹⁰. Deze vereisten behelzen onder andere een scheiding in de bedrijfsvoering tussen opleiden en examineren en de aanwezigheid van een examenreglement.

⁷ Er is een nieuwe module met betrekking tot financiële dienstverlening met betrekking tot pensioenverzekeringen opgenomen in het wijzigingsbesluit 2012. Deze nieuwe module treedt op 1 januari 2012 in werking. Dit naar aanleiding van de bevindingen van de AFM over de kwaliteit van de pensioenadvisering van rechtstreeks verzekerde pensioenregelingen en van het CDFD met betrekking tot de aansluiting van de eindtermen op financiële dienstverlening met betrekking tot pensioenverzekeringen.

⁸ Conform artikel 8 lid 1 BGfo.

⁹ Artikel 8 lid 1 jo. 10 lid 1 BGfo

¹⁰ De eisen van lid 2 en lid 3 van artikel 10 van het BGfo gelden niet voor door het Rijk bekostigde instellingen voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.8 lid 1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het op grond van die wet voor die instellingen toepasselijke systeem maakt het voor deze instellingen onmogelijk om tegelijkertijd aan de regels van zowel lid 2 als lid 3 van artikel 10 BGfo te voldoen. Mocht een bekostigde instelling echter naast activiteiten die vallen onder het regime van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ook commerciële activiteiten op het gebied van Wft-onderwijs willen ontplooiën, dan geldt deze uitzondering niet ten aanzien van deze commerciële activiteiten en zal wel aan de eisen van lid 2 en lid 3 voldaan moeten worden.

In artikel 7 BGfo is binnen het diplomamodel de plicht tot het volgen van Permanente Educatie (PE) vastgelegd. Er geldt een termijn van 18 maanden voor het voldoen aan de relevante toetstermen voor PE. Voldoet de houder van een diploma of een erkenning van beroepskwalificaties niet binnen de gestelde termijn aan de voor hem relevante toetstermen voor PE, dan is het diploma of de erkenning vanaf het einde van die termijn ongeldig tot het moment dat hij alsnog aan de toetstermen voor PE voldoet. Daarmee is de PE-plicht verbonden aan de geldigheid van het diploma. Immers, de geldigheid van het diploma vervalt op het moment dat de houder van het diploma niet tijdig voldoet aan de voor hem geldende relevante PE-toetstermen.

De toetstermen waaraan moet worden voldaan worden elke anderhalf jaar vastgesteld in de 'Regeling toetstermen voor permanente educatie financiële dienstverlening Wft'. Dit gebeurt slechts indien ontwikkelingen op financiële markten of relevante wettelijke voorschriften daartoe aanleiding geven.¹¹

Er is een koppeling tussen de examens en PE: als nieuwe toetstermen voor PE worden vastgesteld, moeten de betreffende vernieuwingen logischerwijs ook worden doorgevoerd in de toetstermen voor examens.

De procedure van erkenning van PE-instituten en exameninstituten verloopt op soortgelijke wijze.¹² De vereisten waaraan een PE-instituut moet voldoen betreffen, onder andere, gekwalificeerde docenten en een vakinhoudelijk juiste en objectieve beoordeling van het programma en de kandidaat.¹³ Het PE-programma dient voldoende actieve, toetsende elementen te bevatten.

2.2.2.3 Toezicht op examen- en PE-instituten

De AFM houdt toezicht op de naleving van de vakbekwaamheidsregels door financiële dienstverleners. De AFM heeft geen toezichthoudende taak met betrekking tot examen- en PE-instituten. Dit toezicht wordt door de minister van Financiën uitgeoefend.

Om die taak adequaat uit te voeren is bij besluit van 13 maart 2006 het CDFD ingesteld (Instellingsbesluit College Deskundigheid Financiële Dienstverlening). Het CDFD adviseert of ondersteunt de minister, desgevraagd of uit eigen beweging, over onder andere de eind- en toetstermen en de erkenning van instituten.¹⁴ De voorzitter van het CDFD oefent in naam van de minister een aantal bevoegdheden uit ten aanzien van de beslissing omtrent een erkenning of een intrekking daarvan met betrekking tot zowel examen- als PE-instituten alsmede omtrent de erkenning van EG-beroepskwalificaties. Het CDFD heeft in haar aanvraagformulier voor exameninstituten aangegeven op welke wijze zij aan de aan hen gestelde eisen kunnen voldoen en hoe zij dit kunnen aantonen.

Het CDFD houdt toezicht op de exameninstituten door middel van audits en jaarrapportages. De jaarrapportages worden door de exameninstituten zelf ingevuld en dienen voor het CDFD als input om te zien bij welke exameninstituten mogelijk problemen bestaan. Daarnaast vinden er audits plaats. Dit zijn zeer uitgebreide visitaties van de exameninstituten waarbij de bedrijfsvoering, alsook de opzet van de examinering en de examendatabank tegen het licht worden gehouden. Verder bestaat de commissie uit een toets- en onderwijsdeskundige en

¹¹ Artikel 8 lid 2 BGfo

¹² Artikel 11b BGfo (voor PE-instituten) is gelijkkluidend aan artikel 9 BGfo (exameninstituten)

¹³ Artikel 11c BGfo

¹⁴ Artikel 3 lid 1 Instellingsbesluit CDFD

relevante inhoudsdeskundigen. De methode die bij een audit gehanteerd wordt is die van de 'peer review': de commissie bestaat uit deskundigen afkomstig uit de financiële dan wel de onderwijssector. Op dit moment is de Quality Assurance Netherlands Universities (QANU) de partij die voor deze audits gecontracteerd is.

2.3 Bevindingen evaluatie

2.3.1 Algemeen

Uit verschillende onderzoeken van de AFM is gebleken dat er nog veel mis is met de kwaliteit van advisering.¹⁵ De grote schaal van "mis-selling" de afgelopen jaren heeft de waarde van een passend advies voor de consument alleen maar bevestigd.

Een probleem op de markt van advies voor financiële producten is dat veel consumenten niet in staat zijn op goede kwaliteit van advies te sturen. De consument beschikt vaak niet over de kennis en vaardigheden deze te herkennen. Deze imperfectie in de marktwerking rechtvaardigt overheidsingrijpen. Het beleid om de problematiek van niet-passend advies aan te pakken bestaat ten eerste uit regelgeving ter voorkoming van ongewenste sturing vanuit aanbieders. Het Ministerie heeft dan ook aangekondigd een provisieverbod in te voeren voor advisering en bemiddeling in complexe producten.¹⁶ Ten tweede bestaat dit beleid uit de hierboven uiteengezette regelgeving die de vakbekwaamheid van financiële dienstverleners moet borgen. Deze regelgeving blijkt echter nog niet optimaal te werken.

In haar jaarverslag 2010 geeft de AFM aan dat uit voorlopige onderzoekscijfers blijkt dat ongeveer twintig procent van de financiële dienstverleners niet of niet volledig voldoet aan de huidige vakbekwaamheidseisen. Ook blijkt dat het lastig is om op grond van het huidige stelsel goed toe te zien op de vakbekwaamheid van alle adviseurs.

Uit onderzoeken van de AFM is bovendien het beeld ontstaan dat een groot aantal adviseurs de vaardigheden mist om op goede wijze een adviesgesprek te doorlopen. Het inrichten en structureren van het gesprek is vaak onvoldoende. Voorbeelden uit de toezichtpraktijk laten het volgende zien:

- De adviseur luistert slecht naar de consument en/of vraagt te weinig door naar zijn behoeften;
- De adviseur gebruikt de beschikbare informatie onvoldoende goed om te analyseren welk product passend is;
- De adviseur geeft vooral uitleg en inventariseert de behoeften en risicoprofiel van de consument onvoldoende;

¹⁵

- Beleggingsverzekeringen: in 2009 heeft de AFM geconcludeerd dat 25% van de adviezen slecht was, 55% van de adviezen redelijk en slechts 20% goed.
- Tweede pijler pensioenproducten: in 2010 heeft de AFM geconstateerd dat 75% van de adviezen over tweede pijler pensioenproducten van slechte kwaliteit was. Verder bleek dat zowel kennis als vaardigheden onvoldoende ontwikkeld waren bij de adviseurs.
- Vermogensopbouwproducten: In 2009 heeft de AFM geconstateerd dat de advisering bij vermogensopbouw onvoldoende was. Dit heeft geleid tot een leidraad zorgvuldig adviseren over vermogensopbouw¹⁵.
- Hypotheken: In 2007 heeft de AFM geconstateerd dat 25% van de adviezen niet voldeed. Op deelgebieden (oversluiten en vermogensopbouw) lag dit percentage nog hoger, op 33% tot 50%. In 2010 heeft de AFM vervolgonderzoek gedaan. Hieruit is gebleken dat het aantal goede adviezen gelijk is gebleven, en het aantal onvoldoende adviezen is afgenomen. De verbetering zat in de categorie matig en redelijk advies.

¹⁶ Brief van 13 april 2011, FM 2011/7110 M.

- De adviseur stuurt in het adviesgesprek naar een bepaalde oplossing zonder rekening te houden met de wensen en behoeften van de klant;
- De adviseur geeft als toelichting aan de klant bij het inventariseren van het klantprofiel 'dat dit verplicht is vanuit de AFM' in plaats van aan te geven wat het belang van deze inventarisatie is voor een goed advies.

Ook kennis blijkt in de praktijkwaarnemingen van de AFM vaak een beperkende factor te zijn. Om passend te adviseren constateert de AFM dat meer kennis benodigd is dan specifiek noodzakelijk voor de advisering van een bepaald product conform de modulestructuur. Voor advisering over vermogensopbouw is bijvoorbeeld naast vaardigheden kennis vereist over zowel banksparen, beleggen als verzekeren.

De AFM concludeert dat er wel enige vooruitgang zit in de kwaliteit van advisering, maar dat het tempo van verbetering te laag is en de oorzaak daarvan met name ligt in een gebrek aan vaardigheden en professioneel gedrag, maar in sommige gevallen ook in een gebrek aan kennis van adviseurs.

2.3.2 Bedrijfsvoerings- versus diplomamodel

De uitvoering van het bedrijfsvoeringsmodel is in de praktijk zeer divers. Immers, iedere onderneming die de vakbekwaamheid op grond van de wet door middel van zijn bedrijfsvoering mag borgen doet dit op zijn eigen manier. Er is veel vrijheid aan de onderneming gelaten. Uiteraard moet de onderneming wel een adequaat plan aan de AFM kunnen overleggen om aan te tonen op welke wijze de vakbekwaamheid binnen de onderneming geborgd wordt. De AFM geeft aan dat het kostbaarder is om een gedegen controle uit te voeren op in house opleidingen dan te controleren op diploma's.

Voor wat betreft bedrijfsvoeringsmodel en het diplomamodel met feitelijk leidinggevenden constateert de AFM dat het bij deze modellen lastiger en kostbaarder is om de kwalificaties van de individuele adviseurs vast te stellen.

Ook stuit de AFM in haar toezicht op situaties waarbij de feitelijk leidinggevende lager in hiërarchie staat dan de adviseur. De feitelijk leidinggevende moet in dat geval zijn meerdere aanspreken op een onvoldoende goed advies.

Verder wordt vaak opgeworpen dat het onderscheid tussen beide modellen een competitief nadeel betekent voor de kleinere partijen, omdat zij wel aan (relatief kostbare) examen- en PE-verplichtingen gebonden zijn en de grotere kapitaalcrachtigere partijen niet. Voorts wordt het diplomamodel als zwaarder - vanwege de plicht tot examinering en PE - ervaren dan het bedrijfsvoeringsmodel.

Uit de toezichtspraktijk van de AFM blijkt dat sommige grote financiële dienstverleners er, ondanks de mogelijkheid van het bedrijfsvoeringsmodel, voor kiezen om al hun medewerkers met klantcontact te onderwerpen aan het diplomamodel. De afdeling Markttoegang van AFM heeft de laatste jaren alleen aanvragen verwerkt van instituten die aangaven het diplomamodel te gaan hanteren. Slechts vergunninghouders die onder de Wet financiële dienstverlening (Wfd) al een vergunning hadden en deze van rechtswege ook onder de Wft hebben verkregen opereren grotendeels – voor zover bekend bij de AFM – onder de uitzondering voor grotere ondernemingen. Mogelijke redenen die worden gegeven voor het vrijwillig hanteren van het diplomamodel zijn de duidelijkheid die het verschaft – het is

duidelijk dat langs die weg aan de Wft-verplichtingen wordt voldaan – en het arbeidsmarktperspectief van de medewerkers. De arbeidsmarktpositie van medewerkers van instellingen die opereren onder het diplomamodel is beter dan die van medewerkers van instellingen die gebruik maken van de uitzondering voor grotere ondernemingen. Door middel van een diploma – en bijbehorende PE – is namelijk kenbaar wat een werknemer precies in huis heeft. Dit geldt in mindere mate voor interne diploma's.

De keuze die in het verleden is gemaakt voor de uitzondering van grotere ondernemingen lijkt een ongelijk speelveld op te leveren bij het geven van advies. Daarnaast is het voor consumenten in de huidige situatie niet duidelijk of zij nu wel of niet geadviseerd worden door een adviseur die in het bezit is van een Wft-diploma.

2.3.3 Kwaliteit modules

2.3.3.1 Niveau en indeling modules

Verschillende marktpartijen, CDFD en AFM geven aan dat het niveau van de modules te laag is. Enerzijds is het kennisniveau te laag en anderzijds ontbreken de vereiste vaardigheden. Enige toetsing van de vaardigheden of competenties die nodig zijn om de kennis adequaat toe te passen ontbreekt vrijwel geheel, of is in veel te kleine mate aanwezig. De AFM constateert dat de interactie bij advisering van met name complexe klantbehoeftes specifieke communicatieve en analytische vaardigheden vergt die op dit moment helemaal niet in de opleiding aan bod komen. Daarnaast merkt de AFM op dat professioneel gedrag onmisbaar is in een winstgedreven omgeving waar tegelijkertijd het klantbelang centraal moet staan.

Ook in Europees verband is er overeenstemming over het feit dat het van belang is om vaardigheden en competenties in onderwijsprogramma's te integreren voor professionals die op een bepaald niveau willen functioneren. Feit is dat indien de inhoud van de Wft-modules niet wordt aangepast met vaardigheden en competenties, de Wft-modules zeer laag zullen scoren in het Europese Kwalificatie Kader (European Qualification Framework: EQF). Een hieraan gelieerde waarneming door keurmerkorganisaties is dat de Wft-modules zijn opgebouwd rond producten en niet vanuit de opzet van een integrale advisering van de klant.

Inderdaad is bij de invoering van de Wfd gekozen voor een productgerichte indeling. De huidige indeling blijkt niet in alle gevallen optimaal aan te sluiten bij de adviesbehoefte van consumenten. Dit wordt ook door AFM en CDFD onderkend.

Daarnaast wordt door verschillende marktpartijen en keurmerkorganisaties opgemerkt dat er te weinig aandacht wordt geschonken aan integriteit en ethiek binnen de opleidingen. Naast een gedegen kennis en goede adviesvaardigheden zijn integriteit en ethiek ook belangrijke voorwaarden om te komen tot een passend advies. Immers, een adviseur kan over goede kennis en vaardigheden beschikken, maar als hij deze niet integer en ethisch richting de klant toepast, wordt deze alsnog niet passend geadviseerd. Binnen de eind- en toetstermen komen vaardigheden, integriteit en professioneel gedrag onvoldoende aan bod.

2.3.3.2 Examens

Hierboven is reeds gesproken over de wijze waarop de door het CDFD vastgestelde eind- en toetstermen moeten worden verwerkt in examens door exameninstituten en hoe het CDFD toezicht houdt door middel van audits en jaarrapportages. In de praktijk blijkt dat het lastig is om het kwaliteitszorgsysteem te borgen. CDFD en sommige marktpartijen geven aan dat er exameninstituten bestaan die zich profileren op de minimale kwaliteitseisen om zo mensen te lokken die met minimale inspanning een diploma willen behalen. Hoewel er genoeg exameninstituten zijn die een gedegen kwaliteit hoog in het vaandel hebben staan, bestaat het risico dat deze tendens het algehele niveau van de examens onderuit haalt, omdat exameninstituten uit concurrentieoverwegingen in deze beweging meegaan. Het is voorts uit onderwijskundig oogpunt van belang dat de examenvragendatabases van de instituten van een zekere omvang zijn. Het voorkomt dat kandidaten via eerdere geëxamineerden eenvoudig de vragen kunnen achterhalen. Daarnaast moeten de vragen uiteraard van voldoende kwaliteit zijn. Door het thans gehanteerde kwaliteitszorgssysteem kan de kwaliteit niet gegarandeerd worden.

Het CDFD signaleert dat het voor haar onmogelijk is om met het huidige instrumentarium de kwaliteit van de Wft-diploma's te borgen. Om het aantal audits en de intensiteit ervan zodanig te vergroten dat het CDFD de kwaliteit bij de huidige accreditatiesystematiek wel zou kunnen borgen, zouden de kosten naar de inschatting van het CDFD bijzonder hoog oplopen. En exameninstituten zouden op hun beurt veel meer kosten moeten maken om kwalitatief hoogwaardige examens te ontwikkelen. Dit is niet kostenefficiënt gezien hun grootte en zal daarom volgens het CDFD in veel gevallen toch niet haalbaar blijken of alleen na een bijzonder tijdrovende en intensieve wisselwerking met het CDFD en de auditors tot voldoende resultaat leiden.

2.3.3.3 Permanente Educatie

Over het algemeen wordt over PE hetzelfde opgemerkt als over de exameninstituten. Met het huidige instrumentarium is het onvoldoende mogelijk om de kwaliteit van het systeem te borgen en adequaat toezicht te houden. Meer nog dan bij exameninstituten geldt bij PE dat er een stroming richting het laagste niveau zichtbaar is. De reden daarvoor kan zijn dat bij PE-instituten op verschillende wijzen vorm kan worden gegeven aan de toetsing door middel van het zogenaamde "toetsend element". In de praktijk blijkt dat veruit het grootste gedeelte van de markt aan de PE-plicht voldoet door het volgen van een PE-programma en niet door het afnemen van een PE-toets bij een exameninstituut. Een van de redenen daarvoor kan zijn dat de slagingspercentages bij PE-instituten over het algemeen een stuk hoger liggen dan bij exameninstituten.

In een ideale wereld zouden deze hoge slagingspercentages een teken kunnen zijn van de effectiviteit van een PE-programma. De toezichtservaringen van het CDFD in de PE cyclus 2008/2009 leren echter dat het niveau van de PE-programma's te laag is. Het CDFD heeft in de huidige cyclus maatregelen genomen om het wettelijk minimumniveau te handhaven, doch dat heeft administratieve lasten (voor de onderwijsinstellingen) en hogere kosten (voor het CDFD) met zich gebracht.

Verder geldt ook bij PE – net als bij de exameninstituten – dat het niveau van de modules als te laag wordt ervaren. Dit vanwege het ontbreken van vaardigheden en competenties, alsmede de aspecten integriteit en ethiek. De AFM is van mening, ook gelet op haar praktijkervaring, dat slechts het doorlopen van PE een te beperkte opvatting van

vakbekwaamheid is. Vakbekwaamheid bestaat ook uit de toepassing van kennis en vaardigheden en het tonen van professioneel gedrag. De AFM vindt dan ook dat de opleidingen en PE voldoende aandacht moeten besteden aan de eisen en de verwachtingen van wetgever en toezichthouder ten aanzien van kennis, vaardigheden en professioneel gedrag.

Diplomahouders geven aan de PE als onvoldoende stimulerend te ervaren. Er zijn brancheorganisaties die van mening zijn dat er geen verplichte wettelijke PE zou moeten gelden, althans niet met de koppeling aan het verlies van het diploma als men niet slaagt. De meerderheid van de branche- en keurmerkorganisaties zijn juist de mening toegedaan dat de PE niet ver genoeg gaat en onvoldoende met de actualiteit meegaat. Diplomahouders die hun vak serieus nemen zouden al veel eerder dan wettelijk verplicht aan PE doen en met nieuwe ontwikkelingen meegaan, terwijl zij dan nog 1,5 jaar na dato nog geconfronteerd worden met een PE-module voor een onderwerp waarin zij al maanden adviseren. Dit wordt als demotiverend en onnodig kostenverhogend ervaren.

Branche- en keurmerkorganisaties merken daarnaast op dat hun leden steeds vaker besluiten om het lidmaatschap van hun organisatie op te geven om zich te concentreren op de Wft-modules, die volgens hen echter vaak van een lager niveau zijn. De reden daarvoor is dat de programma's van deze organisaties vaak onvoldoende aansluiten bij de Wft-modules. Het is voor hun leden dus altijd noodzakelijk om aanvullende Wft-PE-modules te volgen om hun diploma te behouden. Dit leidt tot dubbele kosten. Daarnaast vindt de PE van de Wft-modules veel later plaats dan de PE van de branche- en keurmerkorganisaties.

2.3.4 Register

Vanuit de overheid bestaat er momenteel één register, gericht op financiële ondernemingen, namelijk het AFM-register.¹⁷ Dit register, dat op de website van de AFM te vinden is, geeft onder andere informatie over de vergunningen waarover een onderneming beschikt en vermeldt de dagelijks beleidsbepalers. Dit register vermeldt echter geen informatie over de overige werknemers.

Daarnaast zijn in de markt in de loop der tijden verschillende initiatieven ontplooid die personen die vakbekwaam zijn erkennen, certificeren en/of registreren. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Federatie Financieel Planners (FFP);
- Nederlandse Vereniging van Hypothecair Planners (NVHP)
- Stichting Assurantie Registratie (SAR);
- Stichting Erkende Hypotheekadviseurs (SEH); en
- Stichting Dutch Securities Institute (DSI).

Onderling verschillen deze organisaties, zowel in hun doelgroep, de eisen die ze stellen, hun gedragscodes als in de mate waarin daar vrijwillige tucht aan is gekoppeld. Over het algemeen kan echter worden gesteld dat ze een nuttige rol vervullen in het stimuleren van hogere vakbekwaamheid en het bijhouden van het vak. Deze verschillende organisaties en bijgaande registers vormen door hun ontstaansgeschiedenis uiteraard geen coherent geheel.

¹⁷ Zie hiervoor <http://www.afm.nl/nl/professionals/registers/alle-huidige-registers.aspx?type={04EFAD81-E254-40FA-8728-94D90447AD4B}>.

Bovendien is naar de buitenwereld meestal niet kenbaar wat de eisen zijn die aan opname in de verschillende registers gesteld zijn.

Directie Financiële Markten

2.4 Conclusie

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van financiële advisering nog te vaak te wensen overlaat. Er zijn verschillende aanwijzingen - vanuit de sector en toezichthouders - dat dit mede te maken heeft met de vakbekwaamheid van adviseurs. Die is niet over de hele linie slecht - er zijn veel goede voorbeelden - maar toch nog te vaak van onvoldoende niveau. Dat lijkt deels terug te voeren op een aantal oorzaken:

- De duidelijkheid en herkenbaarheid van de vakbekwaamheid kan ten opzichte van het huidige model, waarin met name bij grotere organisaties niet iedere adviseur over vakbekwaamheidsdiploma's hoeft te beschikken, worden verbeterd.
- Er is op dit moment geen gelijk speelveld tussen kleinere en grotere organisaties.
- De modules voor de opleidingen en de permanente educatie beperken zich tot kennis en zijn in sommige gevallen van te laag niveau. De modules missen elementen als adviesvaardigheden en professioneel gedrag. De indeling zou beter kunnen aansluiten bij de behoeften van de klant, bijvoorbeeld door meer integraal naar de alternatieven bij vermogensopbouw te kijken in plaats vanuit productsilo's.
- De kwaliteit van de examens kan onvoldoende geborgd worden, mede doordat het toezicht in het huidige model tijdrovend en kostbaar is.
- Huidige keurmerken en registers vervullen een nuttige rol, maar zijn (nog) niet zichtbaar in één geïntegreerd register waarin ook de wettelijke diploma's van adviseurs zijn opgenomen. Dit zou de inzichtelijkheid voor de consument en het toezicht vergroten.

Verbetering van de vakbekwaamheid en een betere borging ervan zou zich kunnen concentreren op een aantal specifieke maatregelen gericht op deze constatering.

3 Voorstel

Op basis van deze evaluatie van het vakbekwaamheidsbouwwerk komt het Ministerie tot een voorstel tot verbetering van het bouwwerk. Dit voorstel vormt een coherent geheel. In de tekst zijn voorts een aantal vragen opgenomen. Deze dienen om tot een goede uitwerking van de voorstellen te komen op een manier die zo goed mogelijk aansluit bij de praktijk en de markt. Het Ministerie verzoekt u om uw antwoorden op deze vragen zo volledig mogelijk te onderbouwen.

Het Ministerie beoogt met dit voorstel tenminste het volgende te bereiken:

- Gelijke eisen aan vakbekwaamheid voor alle adviseurs;
- Adviseurs, die voldoende vaardigheden, kennis en inzicht hebben om zelfstandig passende adviezen te geven;
- Een minder productgerichte modulestructuur waardoor integrale advisering meer centraal komt te staan;
- Het vergroten van de kwaliteit van de opleidingen en de examens alsmede de permanente educatie (het toetsend element);
- Het vergroten van de transparantie met betrekking tot vakbekwaamheid voor de consument.

3.1 Diploma's en bedrijfsvoering

3.1.1 Voorstel

Zoals beschreven in onderdeel 2.2, is er in de huidige situatie een aantal mogelijkheden om de bedrijfsvoering van een financiële onderneming zodanig in te richten zodat de vakbekwaamheid geborgd is. Er is een onderscheid tussen kleinere ondernemingen en grotere ondernemingen met meer dan 50 FTE's. De eerste groep, de kleinere ondernemingen, voert het diplomamodel, al dan niet door middel van feitelijk leidinggevend. De tweede groep, de grotere instellingen, kan gebruik maken van een uitzondering op het diplomamodel. Indien deze grotere ondernemingen van de uitzondering gebruik maken, voeren zij alleen het bedrijfsvoeringsmodel en werken zij niet volgens het diplomamodel.

Het Ministerie stelt een individuele diplomaplicht per adviseur voor alle financiële producten voor, ongeacht de financiële onderneming waar deze werkzaam is. Deze individuele diplomaplicht geldt nadrukkelijk per adviseur.¹⁸ De diplomaplicht raakt daarmee niet aan medewerkers die zich wel bezig houden met het verlenen van financiële diensten maar niet met adviseren. Iedere adviseur zal (na een overgangperiode na de inwerkingtreding van het voorstel) een Wft-diploma moeten kunnen overleggen. Het is dan voor adviseurs bij grotere ondernemingen (>50 FTE) niet langer mogelijk om hun vakbekwaamheid uitsluitend op peil te houden door middel van de interne bedrijfsvoering.

¹⁸ De definitie van adviseur die hier gehanteerd wordt is gelijk aan die in de Wft:

Adviseur: degene die adviseert.

Adviseren: a. het aanbevelen van een of meer specifieke financiële producten, met uitzondering van verzekeringen en financiële instrumenten, aan een bepaalde consument; of b. het in de uitoefening van een beroep of bedrijf aanbevelen van een of meer specifieke verzekeringen of van een of meer specifieke financiële instrumenten aan een bepaalde cliënt.

Voorstel is dat voor *niet-adviseurs* de bestaande praktijk in tact blijft. Dit houdt in dat het diplomamodel met feitelijk leidinggevend respectievelijk het bedrijfsvoeringsmodel wel gehandhaafd blijft voor de borging van de vakbekwaamheid van niet-adviseurs in een onderneming met minder dan respectievelijk meer dan 50 FTE.¹⁹ Iedere financiële dienstverlener moet door middel van zijn bedrijfsvoering aan de toezichthouder kunnen aantonen op welke wijze vakbekwaamheid in de onderneming geborgd wordt.

Een diplomaplicht per adviseur heeft een aantal voordelen:

- De arbeidsmarktpositie van de adviseur verbetert: op basis van de behaalde diploma's is duidelijk wat een adviseur ten minste in huis heeft. Zijn mobiliteit tussen werkgevers wordt zo vergroot.
- De consument kan ervan uitgaan dat degene die hem adviseert over een bepaald financieel product vakbekwaam is hem daarover te adviseren. De adviseur speelt immers een belangrijke rol voor de consument in zijn keuze voor een product. Het is dus essentieel dat deze vakbekwaam is.
- Het ongelijke speelveld tussen grotere en kleinere financiële dienstverleners wordt opgeheven. Alle financiële dienstverleners, ongeacht hun grootte, moeten aan dezelfde vakbekwaamheidseisen voldoen voor wat betreft de advisering aan consumenten.
- Het is duidelijk: Een financiële dienstverlener hoeft niet langer te kiezen tussen verschillende modellen en zich af te vragen of hij het model goed toepast. Iedere adviseur binnen de onderneming van de financiële dienstverlener moet aan de voor hem geldende vakbekwaamheidseisen voldoen.
- Het vergemakkelijkt het toezicht door de AFM. Het is voor de AFM kostbaarder om een gedegen controle uit te voeren op inhouse opleidingen en diplomamodel met feitelijk leidinggevend dan te controleren op behaalde diploma's en PE.

Een aandachtspunt hierbij is dat bepaalde financiële dienstverleners in zeer specifieke producten adviseren die niet of onvoldoende binnen de reguliere modulestructuur vallen. Te denken valt aan bepaalde zorgverzekeringen of specifieke producten ten behoeve van de zakelijke markt. Het Ministerie inventariseert of het mogelijk is en of er behoefte is om voor deze specifieke instellingen met specifieke producten een uitzondering te maken. Gedacht wordt hierbij aan:

- het opnemen van specifieke deelmodules in het vakbekwaamheidsbouwwerk;
- een accreditatie van het bestaande vakbekwaamheidssysteem voor deze producten; of
- een uitzondering voor dat onderdeel of product, waarvoor dan ook voor adviseurs het bedrijfsvoeringsmodel kan blijven gelden.

Een strikte voorwaarde voor deze mogelijke uitzondering – welke van de hiervoor genoemde dan ook – is dat de betreffende instelling duidelijke grenzen van het specifieke product en dienst kan voorleggen en voldoende kan aantonen dat de Wft-modules in dat geval niet passend zijn.

¹⁹ Overigens raken de vakbekwaamheidseisen in het algemeen niet aan back-office personeel. Deze richten zich op die personen die zich rechtstreeks bezig houden met het verlenen van financiële diensten.

3.1.2 Vragen

1. Vindt u dat voor ondernemingen die zeer specifieke productgroepen voeren, de mogelijkheid moet bestaan om vrijstelling van de diplomaplicht in te voeren voor die specifieke producten? Zo nee, waarom niet?
2. In hoeverre zou een uitzondering op de diplomaplicht voor adviseurs die uitsluitend over eenvoudige schade producten adviseren de lasten kunnen beperken?
3. Wat zijn volgens u de risico's van mogelijkheden tot uitzondering?
4. Moeten deze mogelijkheden breed in de markt van toepassing worden verklaard of alleen voor de grotere ondernemingen? Waarom?

3.2 Modules

3.2.1 Wft-modulestructuur

3.2.1.1 Voorstel

De huidige modulestructuur is opgebouwd uit een lichte basismodule met daarnaast vier productspecifieke modules (hypotheclair, leven (pensioen), schade en consumptief krediet) en een module voor het optreden als gevolmachtigd agent. In de evaluatie is opgemerkt dat de structuur van het huidige vakbekwaamheidsbouwwerk vaak onvoldoende aansluit op de eisen waaraan een goed advies aan de consument moet voldoen. Dit probleem wordt breed onderkend door keurmerkorganisaties en marktpartijen. Om dit probleem te verhelpen stelt het Ministerie een aanpassing van de huidige modulestructuur voor.

Om een nieuw bouwwerk succesvol te kunnen vormgeven moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. Allereerst moet de nieuwe indeling zo ingericht zijn dat deze aansluit op de behoeften van een consument. Dit betreft zowel particuliere als zakelijke cliënten. De toezichtpraktijk van AFM laat zien dat consumenten in toenemende mate om een breder en algemeen advies over hun financiële behoeften vragen. De modules moeten zodanig ingericht zijn dat deze beter aansluiten op een dergelijke integrale advisering.

Daarnaast moet de nieuwe indeling beter aansluiten op de wensen van de adviseur. Adviseurs moeten op basis van de nieuwe indeling een heldere keuze kunnen maken over de producten waarin zij willen adviseren en het soort adviseur dat zij willen zijn. De modules moeten niet zodanig specialistisch worden dat de adviseur over een te groot aantal diploma's voor verschillende modules moet beschikken. Tegelijkertijd moeten de modules niet zodanig breed zijn, dat een adviseur voornamelijk kennis zal opdoen die hij in de praktijk niet zal gebruiken.

Op basis van deze uitgangspunten komt het Ministerie tot een tweetal potentiële modulestructuren:

Optie A

Er wordt een zwaardere basismodule gecreëerd waarin naast elektronisch geld, sparen en betalen ook eenvoudige schade producten zijn opgenomen. Het gaat zowel om eenvoudige schade voor de particuliere als voor de zakelijke markt. De toevoeging van eenvoudige schadeproducten aan de basismodule zou logisch zijn omdat bijna alle huidige AFM-vergunninghouders (96%) een vergunning voor schade hebben. Vervolgens kan een adviseur

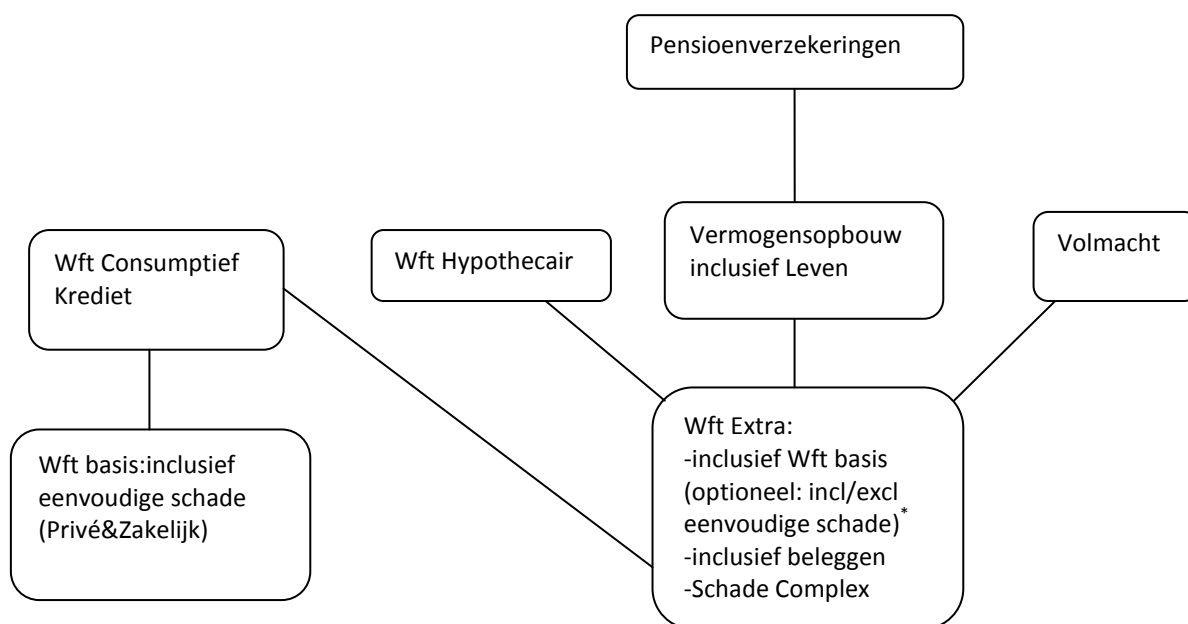
die zich op basis van deze basismodule verder wil specialiseren de module Consumptief Krediet (CK) volgen.

Directie Financiële Markten

Daarnaast wordt een module Wft Extra gecreëerd. De module Wft Extra bevat onder meer de Wft-basis, waar eenvoudige schade is opgenomen. Daarnaast bevat Wft Extra een onderdeel beleggen. De module Wft Extra bevat daarnaast ook de complexe schade producten (zowel zakelijk als particulier).

Bovenop de module Wft Extra (inclusief de complexe schadeproducten) komen twee specialisatie modules: Wft Hypothecair en Wft Vermogensopbouw. In de module Wft Vermogensopbouw is onder meer opgenomen: de oude Wft module Leven (incl. 3^e pijler pensioen). Bovenop de module Wft Vermogensopbouw wordt vervolgens nog de module Wft Pensioen (2^e pijler) als verdere verdiepingsmodule toegevoegd. De module volmacht blijft gehandhaafd.

Schematisch ziet deze optie A er als volgt uit:

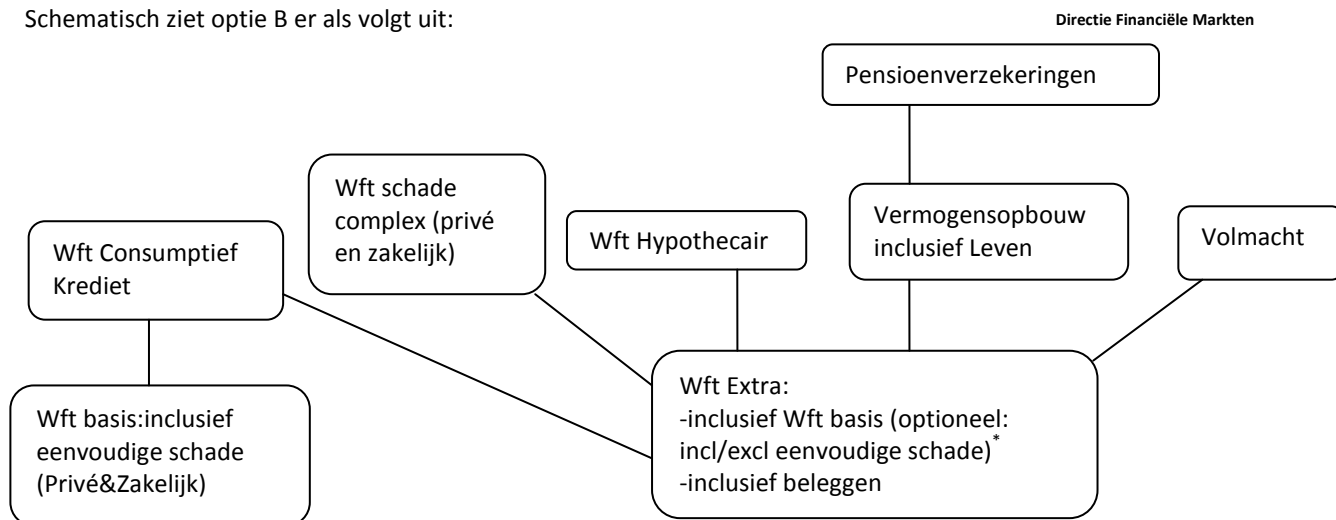


* Afhankelijk van de vraag of er een uitzondering wordt gecreëerd op de individuele diplomaplicht voor adviseurs die enkel in eenvoudige schade adviseren (zie vraag 2 onder 3.1.2.).

Optie B

Deze is gelijk aan optie A met als enige verschil dat complexe schadeproducten niet zijn opgenomen in de module Wft Extra. Complexe schadeproducten worden opgenomen in een specialisatie module Wft schade complex.

Schematisch ziet optie B er als volgt uit:



* Afhankelijk van de vraag of er een uitzondering wordt gecreëerd op de individuele diplomaplicht voor adviseurs die enkel in eenvoudige schade adviseren (zie vraag 2 onder 3.1.2.)

Wijziging van de modulestructuur zou ook een wijziging van het vergunningensysteem van de AFM met zich meebrengen. Immers, ondernemingen vragen voor een Product-Dienst Combinatie (PDC) een vergunning aan. De creatie van een nieuwe module Vermogensopbouw betekent dus ook dat ondernemingen een (extra) nieuwe vergunning aan zouden moeten vragen voor de PDC Vermogensopbouw. De PDC Leven zou dan komen te vervallen.

3.2.1.2 Vragen

5. Hierboven worden twee voorstellen beschreven. Geeft u de voorkeur aan optie A of optie B? Waarom?
6. Zijn er volgens u nog andere producten die opgenomen dienen te worden in een aparte module? Waarom?
7. In het huidige model zijn er een aantal keurmerkorganisaties die door middel van hun eigen opleidingen extra waarde willen toevoegen aan de Wft-modules. Welke rol ziet u in het nieuwe model voor de keurmerken weggelegd?

3.2.2 Zwaarte

3.2.2.1 Voorstel

Uit de evaluatie (onderdeel 2.3.3) blijkt dat het niveau van de eindtermen van de Wft-modules op een aantal punten onvoldoende is. Met andere woorden, de eisen die gesteld worden aan examens zijn te laag in verhouding tot de gewenste uitkomst: een vakbekwame adviseur die klanten passend adviseert. Het Ministerie is daarom voornemens om de eindtermen en de toetstermen van de bestaande Wft-modules te verzwaren en te verbreden voor zowel adviseurs als niet-adviseurs van financiële dienstverleners. In het volgende onderdeel worden daarnaast mogelijkheden tot aanpassing van de modulestructuur gedaan.

De eind- en toetstermen worden op drie manieren aangepast waar nodig. Allereerst wordt het niveau van kennis verhoogd. De geëxamineerden zullen zwaardere en moeilijkere vragen krijgen voorgelegd dan tot nu toe het geval is. Om een passend advies te kunnen geven is het beschikken over voldoende (product) kennis alleen bovendien niet genoeg. Immers, de interactie bij advisering van klantbehoeftes is complex. Een klant wordt geadviseerd over een voor hem belangrijk en relatief kostbaar product. Een adviseur moet dus goed in staat zijn om de juiste vragen te stellen en consumenten uit te leggen wat de gevolgen van de aankoop van een product zijn. Vaardigheden en professioneel gedrag zijn dus van groot belang om een consument te kunnen adviseren. De praktijk laat zien dat die vaardigheden nog te vaak ontbreken. Daarom is het Ministerie voornemens om ook vaardigheden en professioneel gedrag toe te voegen aan de Wft-modules. Daaronder worden dan tevens de elementen ethiek en integriteit begrepen.²⁰

Bij de verhoging van het niveau van de modules op bovengenoemde drie aspecten moet rekening worden gehouden met welk soort advisering men te maken heeft. Voor advisering in eenvoudige schadeproducten is het wellicht minder noodzakelijk het niveau van de module te verhogen dan bijvoorbeeld voor advisering in hypotheeken of complexe producten.

Daarnaast is de vraag op welke manier deze elementen worden verwerkt in de Wft-modules. De meest wenselijke optie lijkt te zijn dat de elementen vaardigheden en professioneel gedrag per module worden opgenomen i.p.v. hiervoor een aparte module te creëren. Vaardigheden en professioneel gedrag zijn immers onlosmakelijk verbonden met de wijze waarop men adviseert over bepaalde producten en in elk deelgebied spelen specifieke vragen en dilemma's. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om de basismodule te verzwaren met de elementen vaardigheden en professioneel gedrag.

Het toevoegen van vaardigheden en professioneel gedrag aan de modules betekent dat ook de manier van examinering verandert. Door CDFD en verschillende keurmerkorganisaties is gepleit voor een rijke examenomgeving waarin naast multiple-choice vragen een rijke keuze is aan open vragen, simulaties, competentietoetsing, serious gaming, case-beschrijvingen, etc.

Het spreekt voor zich dat bij het naspelen van een adviesgesprek - indien daarvoor gekozen zou worden - ook van de examinerator bepaalde vaardigheden worden gevraagd. De examinerator moet getraind zijn in het voeren van meerdere gesprekken over meerdere onderwerpen en dient de kandidaat echt op proef te stellen. Dit betekent ook dat deze vorm van examinering kosten-intensiever is dan het afleggen van een examen bestaande uit schriftelijke vragen.

3.2.2.2 Vragen

8. Zoals hiervoor besproken is er een aantal opties om de toevoeging van vaardigheden en professioneel gedrag aan de Wft-modules vorm te geven. Aan welke van onderstaande opties geeft u de voorkeur en waarom?
 - a. Elke Wft-module krijgt een onderdeel vaardigheden en een onderdeel professioneel gedrag toegevoegd.

²⁰ Voor de invulling van vaardigheden en professioneel gedrag zal aansluiting worden gezocht bij de nieuw te introduceren module pensioenverzekeringen met geplande inwerkingtreding op 1-1-2012. In deze module zijn ook elementen van ethiek en integriteit opgenomen.

- b. Alleen de module Wft Basis bevat een onderdeel vaardigheden en een onderdeel professioneel gedrag. Daarna wordt in de losse modules niet meer getraind op vaardigheden en professioneel gedrag. Dit model gaat er dus vanuit dat adviseurs zelfstandig de kennis over een product kunnen koppelen aan vaardigheden.
- c. Per module wordt gekeken of een onderdeel vaardigheden en een onderdeel professioneel gedrag noodzakelijk is. Adviseurs in eenvoudige schade producten, zoals reisverzekeringen, hebben bijvoorbeeld minder behoefte aan een training vaardigheden dan een adviseur in hypotheeken met beleggingscomponent.

3.2.3 Examengericht toezicht

3.2.3.1 Voorstel

In de huidige situatie worden de Wft-examens door erkende exameninstututen afgenomen. De examens die worden afgenomen zijn gebaseerd op de toetstermen zoals deze zijn vastgesteld door het CDFD. Er bestaan geen uniforme Wft-examens: elk exameninstuut kan zelf zijn examens vormgeven. Uit de toezichtpraktijk van het CDFD is gebleken dat de examens vaak op het minimale niveau worden afgenomen met het gevaar dat onder die norm wordt gedoken (onderdeel 2.3.3.2).

Om er voor te zorgen dat het wettelijke niveau van de examens kan worden gewaarborgd, heeft het CDFD aan het Ministerie geadviseerd een centrale examenvragendatabank op te richten. In deze examenvragendatabank worden voor de verschillende Wft-modules examenvragen en opdrachten op wettelijk niveau opgeslagen. Dit is in potentie efficiënter dan een groot aantal afzonderlijke databases. De hoeveelheid vragen per toetsterm kan in een centrale database ook op een hoger aantal liggen dan in veel afzonderlijke databases, hetgeen de betrouwbaarheid van het examen ten goede komt.

Alle exameninstututen nemen vragen af uit deze databank. Deze vragen worden at random door de databank voor het betreffende exameninstuut geselecteerd. Hierdoor is het voor exameninstututen niet langer mogelijk te concurreren via lichte examens, aangezien zij allen vragen afnemen uit de databank. Het grote voordeel van de databank is dat er een uniforme, permanente kwaliteit wordt neergezet en eenduidigheid van examens wordt geborgd. Vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Cito-toets of het CBR kan je ervan uitgaan dat de personen die het examen hebben behaald, ook een bepaald niveau aan kennis hebben.

Door middel van uniforme examens van een hoog niveau kan daarom de kwaliteit beter geborgd worden. Daarnaast wordt volgens het CDFD het toezicht op de instututen vergemakkelijkt. Lange en tijdrovende auditprocedures zijn niet langer noodzakelijk.

Het CDFD adviseert om in de centrale examenbank alle Wft-examens (voor alle onderdelen: zowel kennis, vaardigheden en professioneel gedrag) en PE-examens (zie hieronder onderdeel 3.2.3) op te slaan. De nieuwe examens worden opgesteld door een onafhankelijke commissie in overleg en samenwerking met de exameninstututen en opleidingsinstututen. Exameninstututen kunnen hun bestaande examens aanbieden aan de databank, mits zij aan de kwaliteitseisen van de onafhankelijke commissie voldoen. Deze onafhankelijke commissie houdt toezicht op het niveau van de examens. Exameninstututen worden verplicht examens af te nemen via de vragen of opdrachten uit de databank. De databank wordt gefinancierd

door de exameninstituten. Dit zal hoogstwaarschijnlijk gebeuren door middel van een heffing per examen en/of per vergunning. De mogelijkheden worden nog nader onderzocht. Het CDFD blijft het toezicht houden op de kwaliteit van de examens, de examinering en de examenvragendatabank.

Het grootste voordeel dat met de centrale examenvragendatabank behaald wordt, is uniformiteit van examinering en de garantie van een bepaald niveau van vakbekwaamheid. Immers, de vragen worden vooraf al beoordeeld. Het is uiteindelijk van belang dat het examen met goed gevolg behaald wordt. Dit einddoel kan op verschillende manieren worden bereikt, waarbij er veel flexibiliteit is voor opleidingsinstituten om hun opleidingen vorm te geven al naar gelang van de behoeften van hun afnemers.

3.2.3.2 Vragen

9. Op welke manier werkt de examenbank voor u het beste?
10. Op welke wijze kunnen vragen met betrekking tot vaardigheden en professioneel gedrag het beste in de examenvragendatabank worden verwerkt?
11. Mocht de examenvragendatabank om welke reden dan ook onverhoopt geen doorgang vinden, wat is dan volgens u een andere manier om hetzelfde resultaat te bereiken?

3.2.4 Permanente educatie

3.2.4.1 Voorstel

De financiële sector is bij uitstek een sector waar permanent nieuwe ontwikkelingen gaande zijn: aan de lopende band ontstaan er nieuwe producten en nieuwe diensten. Daarom is het Ministerie van mening dat een adviseur niet alleen aan de vakbekwaamheidseisen moet voldoen op het moment van toetsing, maar dat deze zijn kennis up-to-date moet houden door middel van PE.

Zoals ook is vastgesteld in de evaluatie (onderdeel 2.3.3.3.) is de kritiek op PE grotendeels gelijk aan de kritiek op de examens: het niveau is te laag met name door de invulling van het toetsend element. Voor de verbetering van de PE wordt daarom aansluiting gezocht bij de voorgestelde oplossingen bij examens. De argumenten voor deze verbetering zijn daarvoor ook gelijk.

Voor PE betekent dit concreet dat de mogelijkheid om PE te behalen door middel van een toetsend element zal worden afgeschaft. Een PE-certificaat kan alleen behaald worden door het afleggen van een PE-examen bij een erkende instelling. Indien de adviseur dit examen niet met goed gevolg afrondt, is hij niet langer bevoegd op dat onderdeel te adviseren. Overigens staat de manier waarop de adviseur zich voorbereidt op dit PE-examen geheel vrij. Hij kan de manier kiezen die het beste bij hem past. Om vaardigheden, professioneel gedrag en kennis actueel te houden, zullen deze elementen naast een verzwaring van het kenniselement, waar nodig, ter opfrissing en actualisatie worden opgenomen in de eind- en toetstermen voor PE.

3.2.4.2 Vragen

12. Op welke wijze denkt u dat er meer flexibiliteit in het PE-systeem kan worden opgebouwd?
13. Bent u van mening dat er bepaalde productgroepen zijn die vaker onderwerp van PE zouden moeten zijn dan nu het geval is?
14. Wat vindt u van de inhoudelijke opbouw van PE?
15. Bent u het er mee eens dat PE niet uitsluitend zou moeten worden gebruikt voor actualiteiten, maar ook ter herhaling van kennis, professioneel gedrag en vaardigheden?
16. Zou er meer ruimte moeten zijn voor kennis- en ervaringsuitwisseling met collega's? Zo ja, op welke wijze moet deze worden vormgegeven?
17. Hoe kan in het huidige systeem worden ingebouwd dat de actualiteit sneller wordt opgepakt en getoetst?

3.2.5 Internationale vergelijkbaarheid

3.2.5.1 Voorstel

De financiële sector is bij uitstek een omgeving waarin internationale ontwikkelingen een grote rol spelen. Een groot aantal banken en verzekeraars beweegt zich op het internationale veld: zij hebben bijvoorbeeld moeder- of dochterondernemingen in het buitenland. Het intermediair is in de huidige situatie voornamelijk regionaal gebonden, maar het valt niet uit te sluiten dat hier in de toekomst verandering in komt.

Het is in Europees verband van belang dat de opleidingen en diploma's internationaal goed vergelijkbaar zijn. Dat blijkt uit verschillende initiatieven, zoals het EQF en de richtlijn beroepskwalificaties. Dat geldt bijvoorbeeld ook al voor WO- en HBO-opleidingen. Bij de vormgeving van de nieuwe module Pensioenverzekeringen is daarom gekozen om de internationale waardering van de opleiding mee te laten spelen. Hierbij is de normering van het EQF²¹. De module Pensioenverzekeringen wordt geschat op EQF niveau 6. Het Ministerie is voornemens om bij de vormgeving van het nieuwe bouwwerk de Europese waardering een rol te laten spelen.

3.2.5.2 Vragen

18. Vindt u het van belang dat Wft-opleidingen vergelijkbaar zijn op Europees niveau? Waarom wel/niet?
19. Bent u van mening dat alle modules op minimaal EQF-schaal 6 (bachelor niveau) moeten worden ingeschaald?
20. Of bent u van mening dat per module en per productgroep gekeken moet worden naar de EQF-schaal?

²¹ Het EQF is een voorstel tot harmonisatie van de verschillende opleidingsniveau in de EU. Het raamwerk kent 8 niveaus; van niveau 1 tot niveau 8, waarbij niveau 1 staat voor basisschool en niveau 6 bijvoorbeeld voor bachelor niveau staat.

3.3 Register

3.3.1 Algemeen

Het Ministerie is met de AFM en het CDFD van mening dat een uniform persoonsregister op adviseurniveau kan helpen om de vakbekwaamheid beter inzichtelijk te maken en te borgen. Ook de Tweede Kamer heeft verscheidene malen aangegeven dat een register van adviseurs van toegevoegde waarde kan zijn.

In een dergelijk register zouden uitsluitend adviseurs worden opgenomen. Daarmee zou de inhoud van het register gekoppeld zijn aan de houders van diploma's. Hierboven is voorgesteld om voor iedere adviseur de benodigde diploma's verplicht te stellen.

Adviseurs zouden in het register kunnen worden opgenomen met de producten waarin zij adviseren op basis van de door hun behaalde diploma's en PE-certificaten. Het register heeft ook een voordeel voor adviseurs: op dit moment worden de door hen behaalde diploma's en certificaten nergens centraal geregistreerd. In het register worden deze diploma's en certificaten wel opgeslagen, zodat de gegevens van de adviseur bewaard blijven.

In dat kader wordt vaak gesproken over tucht. Het Ministerie is een voorstander van marktgeïnitieerde en vrijwillige tucht in de financiële dienstverlening. Als eerste stap ondersteunt het Ministerie een register waarin adviseurs en hun diploma's en PE-certificaten worden opgenomen, mogelijk aangevuld met private keurmerken.

Het Ministerie stelt voor een dergelijk register in de wet te verankeren, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een wettelijke grondslag van het register zou de AFM de mogelijkheid kunnen bieden een aanwijzing te geven aan de registerbeheerder om een persoon die geen geldig diploma heeft uit het register te zetten of dit duidelijk te maken in het register.

Verschillende marktpartijen zijn in de afgelopen jaren bezig geweest met het opzetten van een dergelijke centraal persoonsregister. Het Ministerie vindt het belangrijk om de markt de gelegenheid te geven om met een eigen initiatief voor een register te komen. Daarbij wordt opgemerkt dat als de markt niet binnen een redelijke termijn tot een resultaat komt, de mogelijkheden tot een publiek register onderzocht zullen worden.

3.3.2 Doelstelling en basisvoorwaarden

Een dergelijk register zou volgens het Ministerie tenminste een drietal doelstellingen hebben:

- Externe profilering van vakbekwaamheid
Het register zou consumenten, consumentenorganisaties en -vertegenwoordigers²² beter in staat moeten stellen om de vakbekwaamheid van de adviseur te 'herkennen'. Als zij het register (goed) gebruiken zouden zij bij het raadplegen van het register te weten moeten kunnen komen over welke producten de adviseur mag adviseren.

²² Er wordt hier consumentenvertegenwoordigers in de brede zin van het woord bedoeld: te denken valt bijvoorbeeld ook aan programma's als Radar en Kassa.

- Versterking van de markt
Het bestaan van een register van gekwalificeerde adviseurs moet ook de markt versterken. Voordat een adviseur kan worden opgenomen in het register zou er daadwerkelijk controle moeten plaatsvinden van de aanwezigheid van behaalde diploma's. De beroepsgroep zelf zal moeten kunnen signaleren of een adviseur die zich uitgeeft als adviseur op een bepaald gebied, ook daadwerkelijk de vereiste diploma's heeft. Daarnaast zou de beheerder van het register adviseurs die niet over de juiste diploma's beschikken uit het register moeten verwijderen of dit kenbaar moeten maken in het register.
- Beter inzicht voor de toezichthouders over wie vakbekwaam is
Op dit moment is er geen actuele informatie publiek beschikbaar over welke adviseurs in het bezit zijn van een diploma en welke adviseur wel of niet aan de eisen voor permanente educatie heeft voldaan. De AFM houdt wel met regelmaat een controle-actie, waarbij honderden adviseurs steekproefsgewijs worden benaderd om hun papieren te overleggen. Het register zou de controle van de vakbekwaamheidseisen door de AFM moeten kunnen ondersteunen.

Een dergelijk register zou volgens het Ministerie ten minste aan onderstaande randvoorwaarden moeten voldoen:

- Eén register met volledige dekking van de markt
Een dergelijk register kan alleen het gewenste inzicht in de gehele markt bieden als deze alle adviseurs bevat. Een wettelijke grondslag zou alle werkzame adviseurs verplichten zich te registreren.
- Eenduidige kwaliteitseisen
 - De gebruikers van het register moeten in één oogopslag kunnen zien waar adviseurs precies aan voldoen. In het register moeten in ieder geval de volgende gegevens opgenomen:
 - Naam en adresgegevens van de financieel dienstverlener waar de adviseur werkzaam is;
 - De behaalde Wft-diploma's van de adviseur (inclusief PE);
 - Het type product(en) waarover de adviseur mag adviseren.
- Onafhankelijkheid en goed beheer register moet geborgd zijn
Het beheer van het register is een cruciale taak en de onafhankelijkheid van het beheer moet buiten kijf staan: schijn van afhankelijkheid en misbruik moet voorkomen worden. Dit vereist een stevige verankering van het principe van 'goed bestuur' in de organisatie van het beheer. Er zijn verschillende opties om dit vorm te geven. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om, wanneer het register door de markt zelf beheerd gaat worden, een onafhankelijke Raad van Toezicht of Toezichthouder aan te wijzen die de controle uitvoert. Het register moet te allen tijde up-to-date worden gehouden.
- Informatie-uitwisseling met de toezichthouders
Voor de toezichthouder kan de informatie uit het register een hulpmiddel zijn voor zijn dagelijks werk. Middels het register kan hij snel informatie verkrijgen over de individuele adviseurs op de markt. Hij heeft dus baat bij een goede informatie-uitwisseling met de beheerder van het register.

3.3.3 Vragen

21. Deelt u de doelstellingen van het register zoals hierboven geformuleerd? Zijn deze wat u betreft volledig? Zo nee, welke aanvulling heeft u?

22. Bent u van mening dat vormgeving door de markt de beste oplossing is? Waarom wel/niet?
23. Deelt u de basisvoorwaarden van het register zoals hierboven geformuleerd? Zijn deze wat u betreft volledig? Zo nee, welke voorwaarden zou u stellen?
24. Bent u het eens met de opname van alle adviseurs in het register? Of geeft u de voorkeur aan een bredere kring? Waarom?
25. Wie is naar uw mening verantwoordelijk voor de opname van de adviseurs in het register: de adviseur zelf, de onderneming waar hij werkzaam is of een ander?
26. Welke rol zou u keurmerken in het register willen geven? Waarom?
27. Hoe kijkt u aan tegen tuchtrecht?

Directie Financiële Markten

4 Inwerkingtreding

4.1 Algemeen

Het Ministerie streeft ernaar om de wetswijzigingen die nodig zijn voor het nieuwe bouwwerk vakbekwaamheid mee te nemen in de Wijzigingswet en het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013. Niettemin is er wel een redelijke termijn nodig om conform de wijzigingen de opleidingen aan te passen. Daarom stelt het Ministerie voor om het nieuwe bouwwerk een jaar later, per 2014, van kracht te laten worden. Nieuwe financiële dienstverleners zouden dan per deze datum aan de nieuwe eisen moeten voldoen. Voor bestaande adviseurs wordt een overgangstermijn voorzien, bijvoorbeeld tot 2015.

Op basis van de uitkomsten van de consultatie en de definitieve wetsteksten zal dan ook een voorstel voor een overgangstermijn worden gemaakt.

4.2 Vragen

28. Wat vindt u een redelijke termijn om de opleidingen aan te passen?
29. Wat vindt u een redelijke overgangstermijn voor bestaande financiële dienstverleners?

5 Kosten en baten

De aanpassing van het bouwwerk vakbekwaamheid heeft vanzelfsprekend ook een financiële component. De kosten en baten kunnen immers niet los gezien worden van het gewenste effect.

De inschatting van het Ministerie is dat door de voorgestelde wijzigingen de kosten in eerste instantie zullen stijgen. Zo zullen de administratieve lasten door de wijzigingen in de wet en het BGfo toenemen. Ook van de markt wordt een investering gevraagd; een groot deel van de adviseurs zal mogelijk opnieuw een opleiding moeten volgen en in ieder geval een examen moeten afleggen. Tevens vergt ook de mogelijke invoering van een centrale examenbank en het personenregister een investering in tijd en mankracht.

Daar staat tegenover dat de baten naar verwachting opwegen tegen de kosten en mogelijk op termijn zelfs een verlichting van de kosten opleveren. De inschatting is dat ten eerste de maatschappelijke opbrengsten op termijn groot zullen zijn. Zo kan het aangescherpte bouwwerk bijdragen aan het doel 'mis-selling' aan consumenten tegen te gaan. Hetzelfde geldt voor bedrijven - denk bijvoorbeeld aan de toegevoegde waarde van goed pensioen advies en goed advies over schadeverzekeringen. Hiermee zal ook het algemene vertrouwen in de markt toenemen. Tevens zal er een verlichting van het toezicht kunnen optreden. En ten slotte lopen we met een beter bouwwerk in de pas met ontwikkelingen vanuit Europa op het gebied van beroepskwalificaties in het algemeen.