

Vergaderjaar 2011–2012

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2012

Deze brief bevat voorstellen omtrent mijn beleidsvoornemens op het terrein van vakbekwaamheid. Naar aanleiding van het plenair debat commissie De Wit¹ heb ik in het Actieplan financiële sector aangekondigd verbeteringen in de regelgeving ten aanzien van de vakbekwaamheid van financiële dienstverleners te zullen voorstellen. Over mijn beleidsvoornemens ten aanzien van vakbekwaamheid heeft u al eerder, in mei 2011, een brief van mij ontvangen². Parallel aan die brief heb ik mijn voornemens ook breder geconsulteerd.

Naar aanleiding van de reacties van de leden van de Tweede Kamer en de vele consultatiereacties uit alle geledingen van de sector heb ik mijn voornemens verder uitgewerkt. Ik zal dit beleid opnemen in het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo). De wijzigingen in het BGfo (waaronder deze) zullen in april 2012 geconsulteerd worden.

Deze wijzigingen bevatten – samen met de maatregelen die ik heb genomen op het gebied van provisie – een omvattend pakket maatregelen gericht op het verbeteren van de kwaliteit van financieel advies. Als consument moet je er zeker van kunnen zijn dat de persoon die jou adviseert daadwerkelijk op de hoogte is van alle relevante zaken met betrekking tot het terrein waarin geadviseerd wordt. Het pakket dat ik u voorleg zorgt daarvoor.

Kort gezegd behelzen mijn plannen het volgende:

- Iedere persoon die zich binnen de financiële onderneming bezig houdt met de ondernemingsactiviteit adviseren³ (hierna: de adviseur) moet over een diploma beschikken. Zo ben je er als financiële consument altijd zeker van dat de persoon die jou adviseert daartoe gekwalificeerd is.
- In de Permanente Educatie komt meer nadruk te liggen op het real-time up-to-date houden van kennis. De financiële onderneming borgt dit in zijn bedrijfsvoeringsmodel. Periodiek wordt een examen afgelegd ter controle.

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

² Kamerstukken 2010/11, 32 545, nr. 3.

³ De term «adviseren» is in de Wet financieel toezicht (Wft) voorbehouden aan de onderneming, die de normadressant van de Wft-regelgeving is. Deze structuur blijft gehandhaafd. De term «adviseur» wordt in het dagelijks taalgebruik echter wel gebruikt om de personen die zich binnen de onderneming bezig houden met de activiteit adviseren aan te duiden.

- Er komt een centrale examenvragendatabank, onder toezicht van het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening. Op deze manier kan een uniforme examenkwaliteit gegarandeerd worden.
- De modulestructuur wordt aangepast zodat deze beter aansluit op de adviesvragen die adviseurs krijgen en op hun beroepspraktijk.

Ik zal deze voorstellen achtereenvolgens behandelen.

1. Werking bedrijfsvoeringsmodel en invoering diplomaplicht

Op dit moment wordt er een onderscheid gemaakt in vakbekwaamheidseisen tussen grotere ondernemingen (meer dan 50 FTE) en kleinere (minder dan 50 FTE). Voor beide categorieën geldt dat zij hun bedrijfsvoering op ieder moment zodanig moeten hebben ingericht dat een vakbekwame financiële dienstverlening aan consumenten geborgd is. Dat betekent dat iedere persoon die rechtstreeks inhoudelijk contact met de consument heeft, door middel van het bedrijfsvoeringsmodel van de onderneming vakbekwaam is en moet blijven. Dit is een brede groep medewerkers, namelijk iedereen die in meerdere of mindere mate daadwerkelijk voor de consument werkt. Het behelst bijvoorbeeld de activiteiten adviseren, informeren, voorbereiden offertes, doorvoeren van wijzigingen, etc. De AFM houdt hierop risicogeoriënteerd toezicht en kan bij gebreken ook de beleidsbepalers van de financiële onderneming hierop aanspreken.

In de werking van het bedrijfsvoeringsmodel verandert als zodanig voor beide categorieën ondernemingen niets.

Voor ondernemingen met minder dan 50 FTE geldt daar bovenop op dit moment dat zij ook nog één of meerdere zogenaamd «feitelijk leidinggevende(n)» dienen te hebben die over de vereiste Wft-diploma's beschikken, dan wel alle medewerkers de voor hun relevante Wft-diploma's dienen te laten behalen. Dat betekent dat het voor een financiële consument op dit moment niet zeker is of hij door iemand met vakbekwaamheidsdiploma's wordt geadviseerd of niet.

Ik vind het belangrijk dat een consument altijd geadviseerd wordt door een vakbekwame adviseur, ongeacht of deze adviseur bij een grote of een kleine onderneming werkzaam is. Daarom wil ik verplichten dat alle adviseurs, ongeacht de grootte van de onderneming waar zij werkzaam zijn, over de voor hun relevante diploma's beschikken en deze diploma's bijhouden door middel van Permanente Educatie (hierna: PE).

Een adviseur binnen de onderneming is een persoon die namens de onderneming een consument daadwerkelijk adviseert over specifieke financiële producten. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de definitie van de term «adviseren» zoals deze in de Wet financieel toezicht is opgenomen. Indien de onderneming het adviesproces in verschillende fasen heeft opgesplitst dan is de adviseur de persoon die uiteindelijk het advies geeft en verantwoordelijk is voor het individuele advies. Het blijft echter de onderneming die ervoor verantwoordelijk is dat zijn adviseurs over de juiste diplomas beschikken.

2. Herindeling en aanscherping vakbekwaamheidsmodules

Zowel de sector, het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) als de Autoriteit Financiële Markten (AFM) geeft aan dat de aansluiting van de vakbekwaamheidsmodules bij de praktijk beter kan, zowel qua structuur als inhoud. Daartoe worden onder andere bij alle modules de elementen «vaardigheden» en «professioneel gedrag»

toegevoegd. Op die manier kan ook daadwerkelijk getoetst worden of een adviseur de opgedane kennis wel in de praktijk toe kan passen.

Daarnaast heb ik in overleg met de sector een gewijzigde modulestructuur opgesteld. Deze treft u aan in de bijlage (de huidige modulestructuur is ook daarin opgenomen)¹. De nieuwe structuur sluit beter aan op de adviesvragen en -praktijk waarmee adviseurs te maken hebben. Waar diplomahouders nu vaak aan brede modules moeten voldoen, worden deze straks modulair ingedeeld en helderder afgebakend. Het voorstel bestaat uit een zevental beroepskwalificaties die elk worden opgebouwd door middel van een aantal modules. Als alle benodigde modules met goed gevolg zijn afgerond, kan een diploma voor de betreffende beroepskwalificatie verkregen worden. Een module die voor meerdere beroepskwalificaties is vereist, behoeft maar één keer behaald te worden. Dezelfde modules zijn dan ook onderling uitwisselbaar, ongeacht onder welke beroepskwalificatie zij zijn opgenomen. De structuur stelt de adviseur daarmee in staat door te groeien in andere beroepskwalificaties, zonder dat daartoe reeds opgedane kennis nogmaals onnodig getoetst wordt.

3. Wijziging van het systeem van Permanente Educatie (PE)

Op dit moment behelst het systeem van PE dat diplomahouders iedere 1,5 jaar een zogenaamd PE-certificaat moeten behalen om hun diploma geldig te houden. De overgrote meerderheid doet dit door middel van het volgen van een PE-programma. Ik heb, mede naar aanleiding van de consultatiereacties die ik van de sector heb ontvangen, geconstateerd dat dit systeem verbeterd moet worden om de actualiteitswaarde van de kennis te vergroten.

Ik stel daarom voor dat financiële dienstverleners ervoor moeten zorgen dat hun bedrijfsvoeringsmodel actuele ontwikkelingen² ten allen tijde real-time borgt zodat deze op een adequate manier door de medewerkers worden opgepakt en toegepast. Op die manier ontstaat er geen kennisachterstand en kunnen ondernemingen permanente educatie in brede zin op een eigen manier vormgeven. Daarnaast wil ik adviseurs verplichten om periodiek een PE-examen af te leggen. Gezien de nieuwe eis voor ondernemingen om in de bedrijfsvoering kennis real-time up-to-date te houden kan de frequentie van dit examen omlaag. Gedurende elke PE-periode van 3 jaar dienen de adviseurs een PE-examen af te leggen. Tussen de in verschillende PE-periodes afgelegde examens moet steeds een bepaalde periode zitten, bijvoorbeeld 18 maanden. Dit periodieke PE-examen dient om vast te stellen of de adviseurs de actualiteiten van de afgelopen periode goed tot zich hebben genomen. Als zich gedurende zo'n PE-periode belangrijke ontwikkelingen voordoen worden deze op korte termijn alsnog opgenomen in de eind- en toetstermen en vervolgens in de examenvragen verwerkt. Hierdoor blijft de getoetste stof ook steeds actueel. Naast het toetsen van actualiteit bevat dit examen deels ook herhalings-elementen, met name op het gebied van adviesvaardigheden en professioneel gedrag.

4. Invoering centrale examenvragendatabank

Zoals ook aangegeven in mijn brief van mei 2011, blijkt uit de toezichtpraktijk van het CDFD dat onder de huidige toezichtssystematiek niet gegarandeerd kan worden dat alle examen- en PE-instellingen van een gelijk kwaliteitsniveau zijn. Om dit het hoofd te bieden, ben ik op advies van het CDFD van plan een centrale examenvragendatabank in te voeren (te vergelijken met Cito of CBR). In deze examenvragendatabank zullen voor de verschillende vakbekwaamheidsmodules examens van een gedegen niveau worden opgeslagen³. Deze vragen zijn uiteraard

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Denk aan nieuwe regelgeving, leidraden, producten, etc.

³ Ik ben in overleg met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de wijze waarop deze databank op een goede manier kan worden vormgegeven zodat deze het toezicht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de hogescholen niet doorkruist.

aangepast op de nieuwe modulestructuur. De vragen zullen at random door de databank voor het betreffende exameninstituut en het betreffende examen worden geselecteerd. Hierdoor is te garanderen dat alle examens een zelfde kwaliteitsniveau hebben.

Los van de hieronder beschreven overgangsregeling stel ik voor om de databank met ingang van 1 januari 2014 operationeel te hebben voor PE-examens.

5. Overgangsregeling

Mijn voorstel is om deze nieuwe regels op 1 januari 2013 van kracht te laten worden, zodat iedereen de regels tot zich kan nemen. Om de markt de gelegenheid te geven de nieuwe regels op een goede manier te implementeren wil ik de regels met ingang van 1 juli 2014 in werking laten treden voor zover het adviseurs betreft die op dat moment niet eerder op de markt actief waren. Voor adviseurs die ten tijde van de inwerking-treding van deze wijzigingen reeds op de markt actief zijn geldt een andere termijn: zij krijgen tot 1 juli 2015 de tijd om aan de nieuwe vakbekwaamheidseisen te gaan voldoen. Omdat de regelgeving wel al in 2013 gepubliceerd is, zijn de financiële dienstverleners, opleidings-, examen- en PE-instellingen voldoende in de gelegenheid om hun processen op de gewijzigde regelgeving aan te passen.

Momenteel zijn er veel adviseurs die hun vakbekwaamheid niet door middel van een diploma kunnen aantonen, omdat zij onder het bedrijfsvoeringsmodel of een feitelijk leidinggevende opereren (zie mijn opmerkingen hierover eerder in deze brief). Deze groep zal dus, indien zij wil blijven adviseren, een diploma voor de voor haar relevante beroepskwalificaties moeten behalen. Het behalen van dit diploma is mogelijk door het afleggen van een examen, maar ook door het doorlopen van een EVC-procedure¹. Het is aan de financiële dienstverlener om in overleg met zijn adviseurs te bepalen op welke manier zij een diploma willen behalen.

Voor de adviseurs die reeds over Wft of gelijkgestelde diploma's beschikken zal een inhaalprogramma worden opgesteld. Om onnodige lasten te voorkomen, stel ik voor om de examinering van dit inhaalprogramma te combineren met de examinering van de PE voor de periode 2013–2015. Deze examinering zal dan plaatsvinden door middel van afname van een examen uit de centrale examenvragendatabank zoals hierboven beschreven. Examinering zal mogelijk zijn vanaf 1 januari 2014.

¹ EVC staat voor Erkenning Verworven Competenties. Er is een aantal door het CDFD erkende exameninstututen dat tevens bevoegd is door middel van EVC een diploma af te geven. In de EVC-procedure wordt getoetst of de betreffende beroepsbeoefenaar aan de voor hem voorgeschreven eind- en toetstermen voldoet. Indien dit het geval is, dan wordt hem het diploma van de betreffende beroepskwalificatie uitgereikt en kan hij dit diploma daarna up-to-date houden met de reguliere PE.

² Een beroepskwalificatie wordt in de nieuwe modulestructuur gevormd door de combinatie van een aantal specifieke modules. Bijvoorbeeld de beroepskwalificatie hypotheekadviseur: deze kwalificatie geldt voor adviseurs die zowel de modules basis, vermogensadvies als hypothecair krediet met goed gevolg doorlopen hebben. Pas als een adviseurs deze drie modules succesvol doorlopen heeft is hij bevoegd over hypotheek te adviseren. Dit staat los van de vergunningenstructuur van de AFM, die ongewijzigd in stand blijft.

6. Overzetten oude diploma's naar nieuwe beroepskwalificaties

Om het hele systeem overzichtelijk te houden stel ik tot slot voor om alle oude Wft-diploma's en gelijkgestelde diploma's na een succesvolle afronding van het gecombineerde inhaal- en PE-examen of een succesvolle EVC-procedure te vervangen door een nieuw diploma voor de beroepskwalificatie. Voor de adviseur is op die manier meteen helder voor welke beroepskwalificatie(s) hij in de toekomst periodiek een PE-examen moet afleggen. Voorts is het zo ook naar de buitenwereld duidelijk welke beroepskwalificatie een adviseur heeft².

Daarnaast is dit een belangrijk instrument in het toezicht van de AFM op de diplomaplicht voor adviseurs.

7. Diplomaregister voor adviseurs

Tijdens de behandeling van het wetgevingspakket financiële markten in de Tweede Kamer is de mogelijkheid te komen tot een centraal privaat register voor adviseurs opnieuw ter sprake gebracht¹. Ik heb toen aangegeven de mogelijkheden voor een privaat initiatief te onderzoeken. Naar aanleiding hiervan heb ik overleg gevoerd met marktpartijen en de AFM. Uit dit overleg is gebleken dat marktpartijen ernstig twijfelen aan de toegevoegde waarde van een diplomaregister en dat een dergelijk register in private vorm vooralsnog niet van de grond zal komen.

De in deze brief voorgestelde wijzigingen gaan naar verwachting leiden tot een grote verbetering van de kwaliteit van het vakbekwaamheidsstelsel: iedere adviseur moet straks beschikken over de voor hem relevante Wft-dipoma's, de kwaliteit van die diploma's zal verbeteren en de PE wordt aangescherpt.

De vraag rijst dan wat de toegevoegde waarde van een dergelijk diplomaregister vanuit het oogpunt van de consument zal zijn. Ten eerste is het zeer de vraag of consumenten in een register gaan zoeken of een adviseur over de juiste diploma's beschikt. Daarnaast is het register na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving in die zin overbodig: alle adviseurs worden immers verplicht om over de voor hen relevante Wft-diploma's te beschikken. De AFM zal hierop toezien. Een consument kan er na de invoering van deze voorstellen terecht vanuit gaan dat de persoon die hem adviseert daartoe ook vakbekwaam is en over de benodigde diploma's beschikt. Daarbij komt dat het opzetten en onderhouden van een register leidt tot een verhoging van de administratieve lasten en toezichtkosten voor financiële instellingen. Deze verhoging is lastig uit te leggen nu de meerwaarde van een diplomaregister vooralsnog niet duidelijk is. Mocht uit toezichtsperspectief in de toekomst alsnog behoefte zijn aan een diplomaregister dan kom ik hier uiteraard op terug.

Hoewel de tijd op dit moment niet rijp lijkt voor een privaat geïnitieerd diplomaregister, merk ik wel op dat er in de markt veel ontwikkelingen gaande zijn die zouden kunnen leiden tot een vorm van een «register». Ik denk daarbij aan initiatieven waarbij consumenten bijvoorbeeld een beoordeling toekennen aan een adviseur die hen heeft bijgestaan. Deze ontwikkelingen houd ik nauwlettend in de gaten. Ik prefereer deze boven een opgelegde variant vanuit de overheid waarvan de toegevoegde waarde discutabel is.

Tijdens de behandeling van het wetgevingspakket financiële markten in de Tweede Kamer heb ik u ook toegezegd onderzoek te doen naar een register voor bankiers, in relatie met de moreel-ethische verklaring. Ik ben, samen met de toezichthouders, volop bezig de verankering van de moreel-ethische verklaring vorm te geven. Hierbij neem ik alle aspecten mee, waaronder een register voor de personen die de verklaring hebben afgelegd. Ik verwacht uw Kamer in de komende twee maanden hier nader over te kunnen informeren.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Kamerstukken 2011–2012, 32 782, nr. 7.