

## Commissie Financiële Dienstverlening

### Visiedocument nieuwe Wft-diploma's en Wft-PE examens

#### 1. Samenvatting

Vanaf 1 januari 2014 moeten (nagenoeg) alle adviseurs in financiële producten een diploma hebben voor elk Wft-vakgebied, waarin zij actief zijn. Voor een allround verzekeringsadviseur of financieel adviseur komt dat neer op vijf verschillende diploma's<sup>1</sup>. Voor al die diploma's geldt volgens het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 een verplicht driejaarlijks PE-examen, tegen de uitslag waarvan géén beroep mogelijk is. Dit betekent dat deze adviseurs gemiddeld bijna twee verplichte examens per jaar moeten afleggen om hun vak te mogen blijven uitoefenen. Wordt een dergelijk examen niet tijdig behaald, dan verliest de adviseur zijn bevoegdheid om te adviseren. Voor hem betekent dat dat hij zich niet langer als allround adviseur kan presenteren. Dat kan er mede toe leiden dat de klant met zijn gehele pakket verzekeringen en andere financiële producten bij hem weg gaat. De gevolgen daarvan zijn ingrijpend. Voor de klant betekent dit bovendien dat hij een adviseur verliest, waar hij als klant mogelijkwils graag verder mee wilde gaan.

De nieuwe vakbekwaamheidsregeling is gebaseerd op de Wft<sup>2</sup>. Het doel van de maatregel is: de vakbekwame dienstverlening waarborgen voor de particuliere klant en (bij verzekeringen ook voor de bedrijfsmatige klant). De regeling is tweeledig:

- Een diplomamodel met periodieke PE-examens;
- Een los daarvan geldende verplichting dat de financiële dienstverlener altijd over actuele vakbekwaamheid moet beschikken.

---

<sup>1</sup> Eigenlijk zelfs 8 verschillende diploma's. Vanwege overlap tussen verschillende diploma's zijn dat er in de praktijk 5. Daabij ga ik er wel van uit dat het diploma Adviseur Schadeverzekeringen Particulier het diploma Adviseur Zorgverzekering volledig overlapt. Het ministerie van Financiën heft dat tot nu toe alleen informeel bekend gemaakt. Blijkt dat niet zo te zijn, dan gaat het zelfs om zes verschillende diploma's.

<sup>2</sup> Art. 4:9 lid 2 Wft

In dit visiedocument wordt de regeling geschetst, zoals de minister van Financiën die nu voor ogen heeft en voor het grootste deel al in het Staatsblad heeft gepubliceerd. Tegen het tweede deel van deze regeling bestaat geen enkel bezwaar: integendeel. Met de verplichting 'altijd actueel vakbekwaam', ook als norm voor de toezichthouder, vallen middel en doel samen.

Het bezwaar geldt volledig het eerstgenoemde deel van de regeling: het diplomamodel en de periodieke PE-examens. In dit visiedocument wordt geschetst dat en waarom deze regeling:

1. Niet geschikt is om het beoogde doel te bereiken
2. Onrechtmatig is
3. In strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur
4. De belangen van de (particuliere en zakelijke) consument schaadt.

## **2. De nieuwe diplomaplicht en de PE-examens**

In het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 (Staatsblad 2012-695) is een nieuwe regeling opgenomen voor de vakbekwaamheid van financiële dienstverleners. De datum van inwerkingtreding van dit onderdeel van het Wijzigingsbesluit is (in art. X) vastgesteld op 1 januari 2014. Deze regeling verplicht o.a. tot het behalen van een Wft-adviesdiploma op elk financieel terrein waarop een financieel adviseur werkzaam is. Na het behalen van dat diploma is hij verplicht steeds binnen een periode van drie jaar een PE-examen af te leggen en te behalen voor elk Wft-diploma.

Met het Wijzigingsbesluit worden tegelijk acht nieuwe Wft-adviesdiploma's gepubliceerd, die de huidige vijf Wft-diploma's gaan vervangen<sup>3</sup>. Dat betekent dat vanaf die datum alle behaalde bewijzen van vakmanschap niet langer geldig zijn voor de financieel adviseur/verzekeringsadviseur. Dat geldt ook voor alle Wft-diploma's, die (per definitie) vrij recent zijn afgegeven (want:) na het in werking treden van de Wet op het financiële toezicht (Wft) in 2007. De financieel adviseur/verzekeringsadviseur kan tot 1 juli 2015 deze nieuwe diploma's behalen door het afleggen van evenzovele speciale nieuwe examens<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> De twee huidige en vijf nieuwe Wft-diploma's voor Volmacht blijven in dit Visiedocument geheel buiten beschouwing.

<sup>4</sup> Zie art. 171 Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen

Voor een allround financieel adviseur/verzekeringsadviseur met een klantenkring van particuliere klanten en eenvoudige MKB-bedrijven betekent dit dat deze adviseur uiterlijk op 1 juli 2015 de volgende diploma's moet hebben verworven:

1. Adviseur Particuliere Schadeverzekeringen
2. Adviseur Zakelijke Schadeverzekeringen
3. Adviseur Zorgverzekeringen
4. Adviseur Inkomensverzekeringen
5. Adviseur Vermogen
6. Adviseur Pensioen
7. Adviseur Consumptief krediet
8. Adviseur Hypothecair krediet

Feitelijk hoeft de financieel adviseur/verzekeringsadviseur van deze acht diploma's er 'maar' vijf te behalen, vanwege overlappings. (Aangenomen dat Zorgverzekeringen ook deel gaat uitmaken van Particuliere Schadeverzekeringen.)

Het betekent wel dat de financieel adviseur/verzekeringsadviseur in een periode van 1 ½ jaar vijf verschillende (nieuwe) examens moet afleggen om deze diploma's te behalen en vervolgens elke drie jaar voor elk van deze vijf diploma's een PE-examen moet afleggen en behalen om zijn werk te mogen blijven doen.

Aanvullend op deze regeling geldt de eis voor elke adviseur dat hij continu over actuele vakbekwaamheid beschikt. Deze eis is neergelegd in de vorm van een open norm: de financieel dienstverlener mag zelf bepalen hoé hij dat doet, als hij het maar doet en als hij het maar aantoonbaar doet voor de toezichthouder<sup>5</sup>.

### **3. Geen geschikt middel om het beoogde doel te bereiken**

Het nieuwe stelsel is geen geschikt middel om het beoogde doel te bereiken. Natuurlijk is de vakbekwaamheid van een financieel adviseur/verzekeringsadviseur van belang, maar dat geldt ten minste even sterk voor bijvoorbeeld een Beleggingsadviseur. Toch geldt voor een Beleggingsadviseur géén enkele diplomaplicht. In de MiFID<sup>6</sup> worden aan de vakbekwaamheid van beleggingsadviseurs wel eisen gesteld, maar geen van te voren vastgelegde en in een diplomasysteem verankerde eisen. In plaats daarvan heeft elke beleggingsonderneming de verplichting om de vakbekwaamheid op adequate wijze zó te regelen dat deze past bij de werkzaamheden die door de beleggingsadviseur worden verricht. Vanzelfsprekend moet die vakbekwaamheid wel aantoonbaar zijn voor de toezichthouder.

---

<sup>5</sup> Autoriteit Financiële Markten

<sup>6</sup> Markets in Financial Instruments Directive, een Europese richtlijn, die geheel in de Wft is verwerkt.

Dit open-normmodel is gekozen om (1) beter aan te kunnen sluiten bij de feitelijke werkzaamheden en adviezen, (2) om flexibelere eisen te kunnen stellen bij nieuw optredende producten, methodieken of ontwikkelingen in de financiële markten en (3) vanuit de terechte gedachte dat één, tot in detail door een overheidsorgaan uitgewerkte regeling van eind- en toetstermen nooit de praktische werkelijkheid en veranderbaarheid van alledag kan dekken.

Een diplomastelsel met vooraf tot in detail vastgelegde exameneisen (eind- en toetstermen), aangevuld met verplichte driejaarlijkse PE-examens, waarvan ook steeds weer de exameneisen in detail moeten zijn vastgelegd, mist die flexibiliteit. Daardoor sluit een dergelijk stelsel per definitie niet aan bij de werkelijke werkzaamheden en is zo'n stelsel bovendien nooit volledig actueel. Het loopt altijd 1 á 1,5 jaar achter de feiten aan.

Kennelijk is de minister van Financiën er zelf ook van overtuigd, dat dit diplomastelsel met driejaarlijkse PE-examens niet geschikt is om actuele vakbekwaamheid te waarborgen. Juist om die reden heeft hij aan het genoemde diploma-/PE-examenstelsel immers de open norm toegevoegd dat elke financiële dienstverlener, en dus ook elke financieel adviseur/verzekeringsadviseur, ook continu en aantoonbaar over actuele vakbekwaamheid moet beschikken op alle terreinen waarop hij werkzaam is. Als het diploma/PE-examenstelsel zou voldoen, zou die toevoeging niet nodig zijn.

Op deze wijze combineert de minister het (toereikende) open-normmodel, dat ook voor beleggingsadviezen wordt gehanteerd, met een peperduur, omslachtig en op voorhand niet-toereikend diplomamodel.

#### **4. Onrechtmatig**

Het diplomastelsel en het bijbehorende stelsel met driejaarlijkse PE-examens is onrechtmatig.

Een adviseur die niet op 1 juli 2015 de voor hem noodzakelijke nieuwe Wft-diploma's heeft behaald, mag zijn vak niet langer uitoefenen. Datzelfde geldt voor de adviseur die deze diploma's wél heeft, maar later één van de vele driejaarlijkse PE-examens voor deze diploma's niet behaalt. Deze adviseur is daardoor niet langer in de gelegenheid om met zijn werkzaamheden als adviseur in zijn levensonderhoud te voorzien.

Dat op zich lijkt al onrechtmatig omdat die beslissing op geen enkele wijze gebonden is aan de kwaliteit van de adviesdienstverlening van die adviseur: die kwaliteit is immers in het geheel niet getoetst. Het kan heel goed zijn dat de kwaliteit van die adviesdienstverlening hoogstaand is, de klanten tevreden zijn, alle zorgplichteisen nauwgezet zijn nagekomen, maar het examen niet is behaald op andere gronden. Bijvoorbeeld omdat de adviseur niet voldoende scoorde op onderwerpen over vakgebieden die wél in de exameneisen zijn opgenomen, maar op welke gebieden hij in het geheel niet actief is. Of omdat het examen niet representatief was of zelfs in het geheel niet deugde.

De onrechtmatigheid van deze regeling is zonder meer duidelijk waar de minister heeft laten weten dat beroep tegen de uitslag van de examens niet mogelijk is.<sup>7</sup> Het ontbreken van die beroepsmogelijkheid geldt zowel de speciale examens tijdens de overgangperiode tot 1 juli 2015, als alle initiële examens, als de periodieke PE-examens. Dat betekent dat een financieel adviseur/verzekeringsadviseur waarvan op geen enkele wijze is getoetst of, laat staan aangetoond dat, hij zijn vak onder maat uitoefent, zonder recht op beroep de verdere uitoefening van zijn vak kan worden ontzegd.

Een dergelijke ontzegging van de verdere uitoefening van het vak lijkt mij uitsluitend gerechtvaardigd als de toezichthouder AFM, bij de uitoefening van haar toezichthoudende taak, heeft vastgesteld dat een financieel adviseur/verzekeringsadviseur kennelijk tekort schiet in de voor zijn advieswerkzaamheden vereiste vakbekwaamheid. Die mogelijkheid is overigens nu al in de Wft geregeld. Het opnemen van een dergelijk verbod op de beroepsuitoefening zonder enige bestuursrechtelijke beroepsmogelijkheid is onrechtmatig.

Secundair zijn er ook andere onrechtmatigheidsgronden: de regeling zoals deze nu in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 is uitgewerkt, ontnemt financiële dienstverleners de geldigheid van behaalde diploma's, althans verplicht hen tot het (proberen te) behalen van nieuwe diploma's, zonder dat daar enige financiële compensatie voor wordt geboden. Een dergelijke vergaande maatregel is alleen gerechtvaardigd als daar een zwaarwegend maatschappelijk belang tegenover staat.

Dat zwaarwegende maatschappelijke belang ontbreekt. Het huidige diplomastelsel is ongeveer 7 jaar geleden geïntroduceerd en nog per 1 januari 2012 gewijzigd.<sup>8</sup> Aan dat huidige diplomastelsel kleeft inderdaad het bezwaar dat de actualiteit van de vakbekwaamheid niet is gegarandeerd, maar – zoals onder 3. aangegeven – dat nadeel is ook aan het nieuwe diplomastelsel verbonden.

---

<sup>7</sup> Zie het document van het CDFD van 18-4-2013, waarin de voorzitter van dat adviescollege namens de minister uitlegt dat er geen beroep tegen de uitslag mogelijk is onder verwijzing naar art. 8:4, derde lid, aanhef en onder b. van de Awb.

<sup>8</sup> Door invoering per 1 januari 2012 van het Wft-diploma Pensioenverzekeringen; de overgangsregeling daarvoor loopt tot 1 januari 2014, zodat dit diploma weer wordt afgeschaft op het moment dat het behaald moet zijn.

Het zo kort na het vorige stelsel opnieuw introduceren van een nieuw en duur vakbekwaamheidsstelsel zonder het aanbieden van financiële compensatie aan de beroepsbeoefenaren is naar mijn mening alleen al om die reden te kwalificeren als onrechtmatige overheidsdaad.

## 5. In strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De voorgestelde regeling is op meerdere gronden in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer specifiek in strijd met:

- Het rechtzekerheidsbeginsel
- Het zorgvuldigheidsbeginsel

### 5.a. Het rechtzekerheidsbeginsel

Strijd met het rechtzekerheidsbeginsel is gegeven nu de te introduceren regeling een nieuw diplomastelsel introduceert, al voordat het laatste onderdeel van het bestaande diplomastelsel geheel is uitgewerkt. Laat staan dat de effecten van die regeling ooit zijn geëvalueerd. Hierdoor lijkt sprake van willekeur, waarbij de ene geldverslindende regel de andere opvolgt, zodat de burger niet weet wat nu eigenlijk van hem wordt verlangd.

Weliswaar wordt de regeling (mede) verdedigd aan de hand van onderzoeksrapporten van de AFM waaruit zou blijken dat sprake is geweest van niet-passende adviezen, maar deze onderzoeken hebben steeds plaats gevonden in een tijdperk waarin een ander beloningsmodel de norm was. Vanuit de veronderstelling dat de niet-passendheid van die adviezen het gevolg was van dat beloningsmodel, is dat beloningsmodel (provisieverbod, verbod op bonusprovisie) inmiddels aangepast. In hoeverre met die aanpassingen in het beloningsmodel de niet-passendheid van adviezen inmiddels is verholpen is nog niet onderzocht. Vast staat dat ook nooit is onderzocht of een dergelijke niet-passendheid van adviezen überhaupt is te wijten aan een gebrek aan vakbekwaamheid. Alleen al het gegeven dat al die producten ook door aanbieders (banken en verzekeraars) mogen worden verkocht zonder advisering maakt een dergelijke veronderstelling zelfs onwaarschijnlijk.

### 5.b. Het zorgvuldigheidsbeginsel

Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden, daarbij zorgvuldig onderzoek moet doen naar feiten en belangen, en vervolgens tot deugdelijke besluitvorming moet komen. Aan deze toets voldoet het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 niet, waar het gaat om het nieuwe diplomastelsel en de driejaarlijkse PE-examens voor elk van de acht nieuwe adviesdiploma's.

Zoals onder 4. al opgemerkt: de mogelijke (kennelijk veronderstelde) tekortkomingen van de huidige regeling zijn nog nooit onderzocht. Daarmee zijn alle argumenten voor de invoering van het nieuwe diplomastelsel en de driejaarlijkse PE-examens voor elk van de acht nieuwe adviesdiploma's al tekortschietend. De enige tekortkoming die door niemand wordt betwist (het huidige stelsel garandeert geen actualiteit in vakbekwaamheid), wordt in elk geval per definitie niet opgelost door het nieuwe diplomastelsel en ook niet door de driejaarlijkse PE-examens voor elk van de acht nieuwe adviesdiploma's. Daarvoor is alleen het open-normmodel toereikend dat ook voor de beleggingsadviseur geldt én dat aanvullend in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 wordt geregeld (zie onder 3.).

Zoals gezegd: tegen dat open-normmodel bestaan geen (praktische en/of juridische) bezwaren.

## **6. De belangen van de (particuliere en zakelijke) consument schaadt.**

Het voorgestelde stelsel van acht verschillende adviesdiploma's met voor elk van die diploma's een driejaarlijks PE-examen schaadt uiteindelijk de belangen van de particuliere en de zakelijke klant.<sup>9</sup>

In de eerste plaats leidt dit stelsel met zoveel diploma's en zo vaak een verplicht PE-examen er toe dat kleinere financiële dienstverleners en verzekeringsadviseurs zullen verdwijnen. De opeenstapeling van (kostbare) maatregelen die de laatste jaren vooral deze groep MKB-bedrijven hard heeft geraakt, leidt er toe dat vele nu al moeilijk het hoofd boven water kunnen houden. Het in 2014 eerst moeten behalen van een aantal, voor de meeste 4 of 5, nieuwe adviesdiploma's, gevoegd bij een opvolgend verplicht driejaarlijks PE-examen voor elk van deze diploma's, kost veel tijd en veel geld.

Rechtstreeks gevolg daarvan is dat veel van die MKB-bedrijven verdwijnen. Dat kost niet alleen werkgelegenheid, maar – juist omdat het om de kleinere MKB-bedrijven gaat – wordt daardoor de toegankelijkheid tot een herkenbare en onafhankelijke financieel adviseur voor de (particuliere en zakelijke) consument sterk verkleind. Daardoor worden consumenten vooral in de richting van de (rechtstreekse) aanbieders gedrongen, bij wie natuurlijk geen onafhankelijk advies wordt gegeven, maar altijd in de richting van het eigen aanbod wordt gestuurd. Voor de consument wordt daarmee in elk geval de keuzemogelijkheid voor een voor hem toegankelijke financieel adviseur verkleind.

---

<sup>9</sup> Voor de zakelijke klant beperkt tot het vakgebied 'verzekeringen', en daarmee tot 6 van de 8 adviesdiploma's, omdat de Wft voor zakelijke bancaire producten geen enkele vakbekwaamheidseis kent.

De tweede reden waarom dit stelsel uiteindelijk de consument schaadt, is omdat het er toe zal leiden dat een verschraving van vakbekwaamheid optreedt. Het voorgestelde nieuwe diplomastelsel, met bijbehorende driejaarlijkse PE-examinering is buitengewoon duur. En opleidingsbudgetten zijn niet onbeperkt. Dit stelsel zal er toe leiden dat de beschikbare opleidingsbudgetten van financiële-dienstverleners géén verdere ruimte zullen bieden voor het volgen van andere opleidingen, die de vakbekwaamheid verhogen voor de werkzaamheden die in werkelijkheid worden verricht. Alle opleidingsbudgetten gaan ruimschoots op aan de serie verplichte opleidingen, diploma's en PE-examens. Uiteindelijk leidt dat tot een verschraving van de vakbekwaamheid op die gebieden waarop de financiële-dienstverlener daadwerkelijk actief is.

Dit effect is overigens ook al voorspeld bij de invoering van het huidige vakbekwaamheidsstelsel, waaraan ook een dure (zij het minder dure dan bij het nu voorgestelde stelsel) en inefficiënte PE-methodiek is gekoppeld. Dat effect heeft zich vervolgens ook aantoonbaar gerealiseerd.

De derde reden dat dit stelsel uiteindelijk leidt tot een slechtere dienstverlening aan de consument is dat het leidt tot een minder gericht toezicht. Het voorgestelde diplomastelsel met periodieke PE-examens is relatief eenvoudig controleerbaar voor de toezichthouder. Het ook in dit vakbekwaamheidsstelsel opgenomen criterium van het open-normmodel 'u moet ook actueel vakbekwaam zijn voor de werkzaamheden die u feitelijk verricht' is wat lastiger te controleren. Dat zal er voorspelbaar toe leiden dat het toezicht van de AFM zich al snel gaat concentreren op de diploma's resp. de certificaten van de PE-examens in plaats van datgene waar het werkelijk om gaat: die actuele vakbekwaamheid voor de in werkelijkheid verrichte werkzaamheden. Natuurlijk ook al omdat – als de AFM al een tekort aan actuele vakbekwaamheid denkt te bemerken – in een bezwaar- en beroepsprocedure tegen een beslissing van de AFM de financiële dienstverlener zich gaat beroepen op het wél hebben van de voorgeschreven diploma's/PE-examencertificaten. De toezichtspraktijk wijst uit dat toezichthouders altijd de 'harde' norm kiezen; dat geeft meer houvast bij de bestuursrechter. Dat daarmee niet het beoogde doel wordt bereikt, is dan inmiddels uit beeld.

## **7. Conclusie**

Er is in Nederland geen ander beroep te vinden waarvoor de allround beroepsbeoefenaar maar liefst over 8 verschillende diploma's moet beschikken om zijn vak uit te oefenen. Daarnaast is er in Nederland – en voor zover ik weet in de wereld – geen ander stelsel waarbij aan een beroepsbeoefenaar op straffe van een beroepsverbod een periodiek PE-examen is opgelegd. Het stelsel is uniek in de wereld en uniek in Nederland, uitsluitend voor de financieel adviseur/verzekeringsadviseur. Te zwaar, te duur en op verschillende onrechtmatig.



Het vakbekwaamheidsstelsel, zoals dat nu in het Wijzigingsbesluit financiële markten 2013 is opgenomen en dat per 1 januari 2014 wordt opgenomen in het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (Bgfo) bestaat uit twee delen:

- Een diplomastelsel met acht verschillende diploma's, die verplicht zijn voor adviseurs en waarvoor een verplicht driejaarlijks PE-examen geldt;
- Een open norm die regelt dat alle adviseurs (en andere medewerkers) altijd moeten beschikken over actuele vakbekwaamheid die past bij de werkzaamheden die zij doen.

De tweede norm is de norm die nu ook al geldt voor beleggingsadviseurs, ook blijft gelden voor beleggingsadviseurs en, zowel uit het oogpunt van kosten als uit het oogpunt van kwaliteit in vakbekwaamheid superieur is aan de norm van het diplomamodel met periodieke PE-examens. Aan dit superieure stelsel ook een duur en inefficiënt diplomamodel koppelen is volstrekt onnodig.

Daarnaast geldt dat ook de rechtmatigheid van dat nieuwe diplomastelsel en de bijbehorende verplichte PE-examens ontbreekt, de regeling in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en bovendien leidt tot een verslechtering van de gemiddelde vakbekwaamheid van adviseurs (en van andere medewerkers in de financiële dienstverlening).

Als al zou moeten worden overwogen om een nieuw vakbekwaamheidsstelsel te introduceren, dan zou daaraan voorafgaand een deugdelijk onderzoek moeten worden gedaan naar nut en noodzaak. Wat zijn precies de tekortkomingen van het huidige stelsel? Is er wel een serieus vakbekwaamheidsprobleem? Of waren de in het verleden gesignaleerde problemen in de financiële dienstverlening te wijten aan andere oorzaken, waarvoor inmiddels maatregelen zijn getroffen, zoals een provisieverbod en een verbod op bonussen?

In elk geval staat vast dat de – ook in het Wijzigingsbesluit Financiële Markten 2013 opgenomen – regeling inzake de vereiste aanwezigheid van actuele vakbekwaamheid al toereikend is.