



Ministerie van Financiën  
prof.dr. K.H.W. Knot  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

Datum 27 november 2009  
Ons kenmerk SBI-WPWi-09111794  
Pagina 1 van 4

Telefoon 020 - 797 20 24  
E-mail Pim.de.wild@afm.nl

Betreft reactie op artikel FD d.d. 10 november 2009

Geachte heer Knot,

Als voorbereiding op het Algemeen Overleg financiële dienstverlening (gepland op 3 december 2009), zullen wij in deze brief een nadere toelichting geven op het interview met de heer Kockelkoren dat in het Financiële Dagblad van 10 november is gepubliceerd.

## **I. Algemeen**

Met het rapport van de commissie Maas en met de Code Banken is door de sector een belangrijk signaal afgegeven dat de klant weer centraal moet komen te staan in het bancaire bedrijf. Ook de verzekeraars zijn bezig zich te heroriënteren op het klantbelang. Dat zijn goede ontwikkelingen, waar wij graag vanuit onze rol als gedragstoezichthouder aan bijdragen. In de bilaterale gesprekken die wij op verschillende niveaus met de sector voeren is echter onze indruk dat het centraal stellen van klanten in de praktijk een weerbarstig proces is. Wij zullen op korte termijn bestuurders van banken en verzekeraars uitnodigen om met hen te praten over de vorderingen die zij maken en de barrières waar zij tegenaan lopen in dit veranderproces.

Handelen in het belang van de klant betekent dat aanbieders alleen producten ontwikkelen die toegevoegde waarde bieden voor de doelgroepen waar ze voor bedacht zijn. Bovendien dienen financiële ondernemingen over deze producten op een eenvoudige, begrijpelijke en heldere wijze te communiceren. Het betekent ook dat de adviseurs over de juiste informatie en ondersteuning beschikken om goed over de producten te kunnen adviseren en dat zij actief gestuurd worden op hoogwaardige kwaliteit van de advisering.

Wij hebben destijds in onze reactie op het rapport Maas (reactie van 17 juni 2009, met kenmerk SBI-WPWi-09061590) aangegeven dat wij het vermoeden hebben dat aanbevelingen ten aanzien van de zorgvuldige behandeling van klanten lastig door zelfregulering te realiseren zijn, aangezien aanbevelingen op dat gebied direct het commerciële speelveld tussen banken (en andere financiële dienstverleners zoals verzekeraars en bemiddelaars) raken. Bovendien is zelfregulering kwetsbaar voor non-compliance door individuele partijen.

Zo bestaat er vanuit concurrentiële overwegingen een prikkel om kwalitatief minder goede producten in de markt te zetten dan wel minder transparant te zijn over de werking van producten. Daardoor kan er een spanning ontstaan tussen enerzijds het commerciële kortetermijnbelang en anderzijds het klantbelang. Wij zien raden van bestuur die serieus nadenken over hoe de klant centraal kan komen te staan. Een aantal zal ook bereid zijn het businessmodel aan te passen. Maar concurrentiële overwegingen kunnen dergelijke voornemens dwarsbomen. Wij zien daardoor in teveel gevallen het klantbelang onvoldoende terug in het proces van productontwikkeling, marketing en distributie.

Wij constateren dat door teveel aanbieders nog steeds producten in de markt worden gezet, waarbij de klant niet voldoende centraal staat. Wij zien problemen in de productontwikkeling, de marketing en de advisering. Zo zien we spaarproducten waarvan consumenten slechts met moeite de rentevoorzwaarden kunnen begrijpen. Deze consumenten zijn dan achteraf snel teleurgesteld. Ook zien we dat gestructureerde producten die niet of nauwelijks door consumenten te begrijpen zijn, zonder advies in de markt verkocht worden. In sommige gevallen is de toegevoegde waarde in deze producten niet helder. Ook zien we veel financiële ondernemingen die (bijna) uitsluitend actief beheerde beleggingsfondsen verkopen, terwijl passieve fondsen een goedkoper en regelmatig ook beter alternatief zijn. Een ander voorbeeld betreft pensioenproducten die niet begrepen worden door klanten en die in sommige gevallen nauwelijks een ouderdomspensioen op kunnen leveren. Deze voorbeelden blijven zich voordoen, ondanks dat de AFM bij individuele financiële ondernemingen ingrijpt en waar mogelijk en nodig maatregelen oplegt.

## **II. Toezicht AFM**

Op dit moment kan de AFM als toezichthouder op meerdere momenten in het proces ingrijpen. De AFM heeft toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot de in de Wet financieel toezicht opgenomen transparantievoorschriften. Aanbieders dienen bij de aanbieding van hun producten bepaalde informatie verplicht te verschaffen, de zogeheten 'verplichte precontractuele informatie'. Daarnaast dient de 'onverplichte precontractuele informatie' (reclame-uitingen, brochures e.d.) correct, duidelijk en niet misleidend te zijn.

Verder worden er wettelijke eisen gesteld aan de advisering over specifieke producten. Dat betekent dat de financiële dienstverlener 1. informatie dient in te winnen over de consument (het klantprofiel), 2. zijn advies voor zover redelijkerwijs mogelijk rekening houdt met die informatie (passend advies), 3. informatie verstrekt aan de consument over zijn dienstverlening en het geadviseerd product en 4. het klantprofiel en de productgegevens vastlegt en tenminste één jaar bewaart.

In het proces van productontwikkeling, marketing en distributie kan de AFM dus ingrijpen wanneer in de informatievoorziening overtredingen worden begaan en kan in de distributie worden toegezien op het traject van bemiddeling en advisering. De Wet financieel toezicht biedt echter geen bevoegdheden voor zover het de productontwikkeling betreft en voor zover in de distributie geen advisering plaatsvindt (bijvoorbeeld doordat de dienstverlening 'execution only' plaatsvindt) danwel dat het betreffende product is vrijgesteld van de adviesregels.

Hoewel de huidige bevoegdheden van de AFM aanzienlijk zijn, grijpen zij pas laat in het proces van financiële dienstverlening in. Omdat wij pas toezicht kunnen houden in het traject van advisering en bemiddeling kunnen producten al geruime tijd op de markt zijn voordat de AFM daadwerkelijk kan ingrijpen. Mogelijk zijn er dan al

veel klanten danwel via het advies- en bemiddelingskanaal danwel via het execution-only kanaal ingestapt. Omdat financiële regelgeving sterk op open normen is gebaseerd, moet de AFM vaak eerst guidance geven voordat tot handhaving kan worden overgegaan. De AFM moet vervolgens zorgvuldig onderzoek doen, waarna tegen de eventuele handhaving door de AFM nog bezwaar en beroep open staat. Deze zorgvuldigheidseisen zijn terecht, maar dragen er toe bij dat handhavingstrajecten lang kunnen duren en dat in de tussentijd grote aantallen klanten benadeeld kunnen worden. Daar komt nog bij dat de advisering gebeurt door meer dan tienduizend financiële ondernemingen, zodat een snelle marktbrede impact sterk afhankelijk is van de indirecte effecten van handhaving.

Uiteraard gaat er ook preventieve werking uit van het sanctioneren van gedragingen aan het eind van de keten door de AFM. Deze preventieve werking zien we ook in onze huidige praktijk, waar we de afgelopen twee jaar een relatief groot aantal sancties hebben opgelegd en gepubliceerd. In zoverre heeft het toezicht van de AFM zonder meer een positief effect. Wij werken dan ook een verdere versterking van de effectiviteit van onze toezichthoudende inspanningen. We zien echter ook dat in de sector de neiging bestaat om de oplossing te zoeken in technische aanpassingen in bijvoorbeeld de klantprofielen. Vereiste veranderingen in de wijze van productontwikkeling, marketing en distributie lijken nog niet voldoende door de markt opgepakt te worden. Naar ons oordeel is een sterker preventief instrument nodig om snel een marktbreed effect te sorteren en te bereiken dat er betere producten in de markt worden gezet.

### **III. Wat willen we bereiken?**

Als AFM willen wij dat de consument de mogelijkheid heeft om kwalitatief goede producten aan te schaffen. Producten van onvoldoende kwaliteit horen niet thuis in de financiële markt. Daarnaast dient de consument over duidelijke informatie te beschikken en goed advies te krijgen om uiteindelijk het product te kiezen dat past bij zijn behoeftes en zijn risicoprofiel. Daar wij verwachten dat zelfregulering onvoldoende effect zal hebben, suggereren wij dat aanpassing van de regelgeving overwogen moet worden.

Wij denken daarbij primair aan uitbreiding van de reeds bestaande bestuursrechtelijke zorgplichtbepalingen, door het opnemen van een norm die aanbieders verplicht het proces van productontwikkeling zodanig in te richten dat voldoende recht wordt gedaan aan het belang van de klant (bijvoorbeeld 'een financiële onderneming houdt bij de ontwikkeling van financiële producten steeds rekening met de belangen van de consument'). In het productontwikkelingsproces zou op deze manier gewaarborgd kunnen worden dat aanbieders alleen producten ontwikkelen die toegevoegde waarde bieden voor de beoogde doelgroep, dat de gevolgen van het product in alle scenario's uitlegbaar en acceptabel zijn, dat de communicatie over deze producten volstrekt duidelijk en gebalanceerd is en dat adviseurs over de juiste informatie, ondersteuning en prikkels beschikken om goed over de producten te kunnen adviseren. Wanneer een dergelijke open norm, bijvoorbeeld uitgewerkt via de code banken, verankerd wordt in regelgeving, worden wij in staat gesteld eerder, risicogestuurd, toe te zien in het proces van productontwikkeling, marketing en distributie. Wij hoeven dan niet te wachten totdat producten via de advisering aan de man worden gebracht. Een dergelijke norm lijkt aan te sluiten bij de maatschappelijke verwachtingen over toezicht en zet kracht bij aan bepalingen zoals die bijvoorbeeld in de Code Banken zijn opgenomen over productontwikkelingsproces.

Wij zijn hiermee nadrukkelijk geen voorstander van invoering van een verplichte toetsing vooraf van individuele

Datum 27 november 2009  
Ons kenmerk SBI-WPWi-09111794  
Pagina 4 van 4

nieuwe producten door een toezichthouder. Dat zou onwerkbaar zijn, zowel in termen van effectiviteit als bemensing. Bovendien zou dit ertoe kunnen leiden dat de consumenten zich minder kritisch in de financiële markt gaan opstellen. Wanneer de AFM de mogelijkheid krijgt om toe te zien op het proces van productontwikkeling is een dergelijke bevoegdheid ook niet nodig. Wij verwachten dat die mogelijkheid de AFM een effectief instrument geeft om risicogestuurd de belangrijkste misstanden beter in een vroegtijdig stadium aan te pakken.

Verder zien wij dat regelgeving op onderdelen nog onevenwichtig is. De mate van consumentenbescherming voor economisch vergelijkbare producten wijkt op onderdelen af. Zo is er op dit moment geen verplichting om een Financiële Bijsluiter op te stellen voor gestructureerde producten, terwijl voor beleggingsfondsen wel een Financiële Bijsluiter-plicht geldt. Gestructureerde producten kennen in dit verband dezelfde regelgeving als effecten die via de beurs worden verhandeld. Ook verzekeringsproducten als unit-linked producten kennen minder vergaande transparantieverplichtingen dan vergelijkbare beleggingsproducten. Met uw ministerie zijn wij – onder andere in verband met Europese regelgevingstrajecten – bezig te bekijken waar we het beschermingsniveau gelijk kunnen trekken. Voor aanbieders dienen de prikkels te worden weggenomen om producten aan te bieden waar ‘lossere’ regelgeving voor geldt. Een evenwichtig niveau van consumentenbescherming voor economisch vergelijkbare producten dient wat ons betreft het uitgangspunt te zijn.

Wij zijn graag bereid met uw ministerie verder na te denken over de wijze waarop regelgeving aanbieders kan ondersteunen bij het centraal stellen van de klant. Daarnaast blijven wij de dialoog met sector gaande houden, en zullen wij uiteraard waar nodig gebruik maken van de bevoegdheden waar wij nu al over beschikken.

Hoogachtend,  
Autoriteit Financiële Markten



drs. J.F. Hoogervorst MA  
Bestuursvoorzitter



ir. T.F. Kockelkoren MBA  
Bestuurslid