

Commissie CFD
De heer E. Herdink
Luteynmarke 30
8016 NA ZWOLLE

Datum : 21 augustus 2012
Inzake : Advies PE
Ons kenmerk : RvB/100357/108003
Uw kenmerk :

mr. R.B. van Beem
T: 070 - 737 00 95
F: 070 - 737 07 87
E: rvanbeem@vanbeemdejong.nl

Geachte heer Herdink,

U vroeg mij om mijn visie te geven op het wetsvoorstel inhoudende een nieuw vakbekwaamheidsgebouw voor assurantietussenpersonen. Met name heeft u mij gevraagd om de voorgenoemen regeling ten aanzien van permanente educatie (hierna: "PE") te beoordelen.

Ik kom tot de volgende conclusies:

1. De noodzaak voor het invoeren van een PE-examen is onvoldoende onderbouwd;
2. Een PE-examen is niet geschikt voor het bereiken van het door de minister beoogde doel;
3. Er zijn andere systemen voor PE, die beter aansluiten bij het beoogde doel.

Hieronder schets ik de achtergronden van het wetsvoorstel en geef ik aan hoe ik tot mijn conclusies kom.

1. Wijzigingswet financiële markten

- 1.1 Het huidige vakbekwaamheidsgebouw is tot stand gekomen bij de invoering van de Wft in 2007. De basis van de huidige regeling is neergelegd in artikel 4:9 Wft, waarin is bepaald dat iedere klantmedewerker vakbekwaam dient te zijn. Deze regeling is uitgewerkt in artikel 6 Bgfo. Daarin is bepaald dat kan worden voldaan aan het vereiste van artikel 4:9 Wft door middel van het diplomamodel, dan wel door middel van het bedrijfsvoeringsmodel.
- 1.2 De huidige PE-regeling is neergelegd in artikel 7 Bgfo. De regeling behelst dat een adviseur zijn diploma geldig dient te houden door binnen een termijn van 18 maanden te voldoen aan de relevante toetstermen voor PE.
- 1.3 Dit huidige vakbekwaamheidsbouwwerk wordt ingrijpend hervormd. Deze hervorming maakt onderdeel uit van het aanzienlijke pakket aan maatregelen neergelegd in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten

(Wijzigingswet financiële markten 2013; hierna: "Wijzigingswet").¹ De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2013.

1.4 Ten opzichte van de bestaande situatie verandert er het volgende:²

- de diplomaplicht gaat gelden voor iedere adviseur;
- er komt een systeem van beroepskwalificaties met een modulaire opbouw;
- financiële ondernemingen worden verplicht om in hun bedrijfsvoeringsmodel te borgen dat de kennis van hun medewerkers real-time up-to-date is;
- periodiek moeten diplomahouders een examen afleggen ter controle van de naleving van die verplichting.

1.5 De nieuwe regeling op het gebied van PE is vastgelegd in artikel 11 van de Wijzigingswet. Dat artikel luidt:

"Artikel 11

1. Een diploma of een erkenning van beroepskwalificaties behoudt zijn geldigheid, indien de houder ervan iedere periode, bedoeld in het tweede lid, met goed gevolg een examen aflegt dat voldoet aan bij ministeriële regeling vast te stellen eind- en toetstermen. Het examen wordt afgelegd bij een door Onze Minister erkend exameninstituut als bedoeld in artikel 12.

2. De periode, bedoeld in het eerste lid, heeft een tijdsduur van 36 maanden. De eerste periode vangt aan op 1 juli 2015.

3. De geldigheid van het diploma of de erkenning van beroepskwalificaties vervalt, indien het tijdsverloop tussen twee examens als bedoeld in het eerste lid in twee aaneengesloten periodes als bedoeld in het tweede lid minder dan 18 dan wel meer dan 36 maanden is.

4. Een diploma of een erkenning van beroepskwalificaties behoudt zijn geldigheid, indien de houder ervan iedere periode, bedoeld in het tweede lid, beschikt over een certificaat dat is afgegeven door een door Onze Minister erkend exameninstituut waaruit blijkt dat hij vakinhoudelijk betrokken is geweest bij het afnemen van examens of bij de ontwikkeling van examenmateriaal met betrekking tot de voor zijn beroepskwalificatie relevante eind- en toetstermen."

2. Consultatie

2.1 De Wijzigingswet is op 14 april 2012 ter consultatie voorgelegd.

2.2 Alle marktpartijen zijn het erover eens dat het een goede zaak is dat diplomahouders hun kennis actueel moeten houden door middel van PE.

2.3 Maar uit de reacties op de consultatie blijkt dat de brancheorganisaties van intermediairs en serviceproviders eensgezind zijn in hun afwijzing van een PE-examen, zeker wanneer dat gekoppeld is aan de geldigheid van het diploma.

- Uw eigen CFD schrijft daarover (onder meer):
"CFD is voor het verplicht volgen van jaarlijkse permanente educatie. Zo blijft de financieel dienstverlener real-time up to date met zijn vakkennis. CFD is echter mordicus tegen een (centraal) periodiek PE-examen of PE-toets. Diploma's behaal je voor het leven. De geldigheid van de vergunning om het adviesbedrijf uit te oefenen dient niet afhankelijk te zijn van een PE-examen/toets."

¹ Kamerstukken II, 33 236, nr. 3

² Brief van de minister van financiën d.d. 31 januari 2012, Kamerstukken II, 32 545, nr. 7

- Adfiz schrijft daarover (onder meer):
"Het is volgens Adfiz niet uit te leggen dat periodiek een examen moet worden behaald om te voldoen aan de vereiste van permanente educatie. Hierdoor is een diploma van slechts zeer beperkte waarde. (...) Een studiepuntensysteem voor permanente educatie zoals bij de meeste beroepsgroepen het geval is, zou dan ook volgens Adfiz moeten kunnen volstaan."
- OvFD schrijft daarover (onder meer):
"Wij vinden het van groot belang dat alle klantmedewerkers te allen tijde vakbekwaam moeten zijn en op de hoogte van de laatste actuele ontwikkelingen. Dat is naar onze mening ook de kern van permanente educatie. Het gaat naar onze mening vervolgens veel te ver om de klantadviseurs (diplomahouders) daarnaast nog te verplichten om eenmaal per drie jaar een PE-examen af te leggen. Daarmee leg je deze medewerkers dus in feite een dubbele verplichting tot permanente educatie op."

2.4 De minister van financiën heeft bij brief van 3 augustus 2012 laten weten dat de ontvangen consultatiereacties hebben geleid tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel. In dit verband is relevant dat de minister van financiën aankondigt dat diploma's hun geldigheid zullen blijven behouden, ook wanneer niet tijdig is voldaan aan de PE-verplichting. Op die manier kan ook een herintreder zijn diploma laten 'herleven'. Maar, zo voegt de minister toe, zolang de diplomahouder niet aan de PE-verplichting heeft voldaan, is hij niet bevoegd om als adviserend klantmedewerker op te treden.

2.5 Uit de brief blijkt verder dat de minister niet van plan is om gehoor te geven aan de bezwaren ten aanzien van het toetsen van de PE door middel van een examen. In de brief wordt dat onderwerp zelfs in het geheel niet behandeld.

3. Doelstelling en onderbouwing van het PE-systeem

3.1 De minister heeft de Tweede Kamer voor het eerst bij brief van 2 mei 2011 geïnformeerd over het voornemen om het vakbekwaamheidsgebouw te hervormen.³ Daarbij heeft hij laten weten dat de reden daarvoor is gelegen in het aanpakken van niet-passend advies. De minister verwees daarbij naar eerdere onderzoeken van de AFM, waaruit zou blijken dat er veel mis zou zijn met de kwaliteit van financieel advies.⁴

3.2 In deze brief maakte de minister nog geen melding van een voorgenomen wijziging van het bestaande PE-systeem. Dat voornemen heeft de minister voor het eerst kenbaar gemaakt aan de Tweede Kamer bij brief van 31 januari 2012. In die brief heeft de minister dat voornemen als volgt aan de Tweede Kamer toegelicht:

"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 ontwikkelingen 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

³ Brief van de minister van financiën d.d. 2 mei 2011, Kamerstukken II, 32 545, nr. 3

⁴ Onder meer onderzoeken naar hypotheek (2007), vermogensopbouw (2009), beleggingsverzekeringen (2009) en 2^e pijler pensioenproducten (2010)

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.”⁵

- 3.3 In het ontwerpbesluit wordt toegelicht op welke wijze een financiële onderneming kan voldoen aan de verplichting om de kennis van de medewerkers actueel te houden. Bij de artikelsgewijze toelichting staat daarover (voor zover hier van belang):

“De financiële onderneming draagt er door middel van haar bedrijfsvoering tevens zorg voor dat alle medewerkers te allen tijde vakbekwaam en op de hoogte zijn van de laatste actuele ontwikkelingen. Dat betekent dat het bedrijfsvoeringsmodel van de onderneming erop moet zijn ingericht dat nieuwe kennis snel en adequaat binnen de financiële onderneming wordt verspreid. Op welke manier dat wordt vormgegeven is aan de financiële onderneming. Te denken valt bijvoorbeeld aan een intern kennissysteem waarin actualiteiten worden opgenomen en interne informatiebijeenkomsten of cursussen. Het bijwonen van adequate cursussen bij externe instellingen, branche- of keurmerkorganisaties kan daar ook onder vallen.”⁶

4. Keuze voor het voorgenomen PE-systeem onvoldoende onderbouwd

- 4.1 Van een wettelijke regeling mag men verwachten dat deze doelmatig is en dat het besluit daartoe weloverwogen is genomen. Zeker wanneer de regeling ingrijpende maatregelen bevat. Dat is hier het geval. Want het niet behalen van het PE-examen betekent (ook na de voorgestelde aanpassing van het voorstel) dat de diplomahouder de bevoegdheid verliest om zijn vak uit te oefenen.
- 4.2 Er blijkt echter onvoldoende waarom de minister voor een vormvrije PE en een borging van de naleving van de PE-verplichting door middel van een PE-examen heeft gekozen. Ook blijkt onvoldoende waarom die keuze het meest geschikt zou zijn om het met de wetgeving beoogde doel te bereiken. Ik licht dat toe.
- 4.3 De minister voert, zoals hiervoor gesteld, het aanpakken van niet passend advies aan als onderbouwing voor het voorgenomen PE-systeem. Het stellen van hoge eisen aan vakbekwaamheid en adviesvaardigheden zou de kans op misselling moeten verkleinen.
- 4.4 Of een adviserend klantmedewerker over de vereiste vakbekwaamheid beschikt, wordt echter al getoetst bij het examen voor het behalen van een diploma. Zou het gemiddelde niveau van vakbekwaamheid onvoldoende zijn, dan is dat bij uitstek iets om op te lossen via het diploma.
- 4.5 Alle marktpartijen onderschrijven de noodzaak dat diplomahouders hun kennis up-to-date moeten houden. Daartoe is noodzakelijk dat er een systeem van PE is. Maar dat systeem kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het Verbond van Verzekeraars heeft al in 2006 bij de voorbereiding van de invoering van de Wft een goede opsomming gegeven van de verschillende mogelijkheden daartoe. Het Verbond schrijft:

⁵ Brief van de minister van financiën d.d. 31 januari 2012, Kamerstukken II, 32 545, nr. 7, pag. 3

⁶ Ontwerpbesluit Wijzigingsbesluit financiële markten 2013, pag. 48

"PE via inputsturing (volgen van workshops, seminars, zelfstudie, intercollegiaal overleg) of outputsturing (d.w.z. met formele examinering). Tussen deze twee uitersten zijn mengvormen denkbaar. In aflopende volgorde van verplichting kunnen de volgende mogelijke systemen voor PE worden gedefinieerd:

1. *Opleiding (extern of intern) met verplichte examinering;*
 2. *Opleiding (extern of intern) met bewijs van deelname;*
 3. *Systeem van PE-punten op basis van studie inzet, waarbij punten worden verkregen door zelfstudie, deelname aan seminars, workshops, lidmaatschap examencommissies, docentschap, etc. Ook formele opleidingen al dan niet met examinering kunnen onderdeel uitmaken van dit systeem;*
 4. *Periodieke kwaliteitstoets door certificerende instelling (zoals ISO-certificering)."⁷*
- 4.4 In andere kennisintensieve branches is het PE-systeem vrijwel altijd vormgegeven volgens het inputmodel. Dus met de verplichting om jaarlijks een vastgesteld aantal studiepunten te behalen. Een dergelijk systeem geldt bijvoorbeeld voor advocaten⁸ en notarissen.⁹ En dat systeem werkt daar goed.
- 4.5 Verwacht mag worden dat de minister heeft gekozen voor die vorm van PE die het meest geschikt is om het door hem beoogde doel te bereiken. En er mag ook verwacht worden dat de minister zijn keuze toelicht. Maar dat blijkt niet het geval te zijn.
- 4.6 In de Memorie van Toelichting omschrijft de minister wel het doel van PE. Hij geeft daarbij aan dat financiële ondernemingen verplicht zullen worden om te borgen dat de kennis van adviseurs real-time up-to-date is. Maar hij licht verder in het geheel niet toe waarom is gekozen voor examinering ter borging van die PE-verplichting. Dat terwijl er ook diverse alternatieven voorhanden zijn voor het vormgeven van de PE. En terwijl in andere branches met het oog op hetzelfde doel vrijwel nooit voor een PE-examen gekozen is.
- 4.7 De Wijzigingswet is op 29 maart 2012 behandeld in de vaste commissie voor Financiën.¹⁰ In dat overleg heeft de Kamer unaniem ingestemd met het voorstel. Het onderwerp vakbekwaamheid is in dat overleg wel aan de orde geweest, maar daarbij is niet inhoudelijk gesproken over het gekozen PE-systeem. Ook in dat overleg heeft de minister dus niet gemotiveerd waarom voor de invoering van een PE-examen is gekozen.
- 4.8 Op 18 april 2012 heeft het Ministerie van Financiën een rapport uitgebracht naar aanleiding van de evaluatie van het bestaande vakbekwaamheidsgebouw.¹¹ Aan dat rapport hebben ook de AFM en CDFD bijgedragen. In het rapport wordt ook de PE in haar huidige opzet geëvalueerd. Het Ministerie schrijft (onder meer):

"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 adviseeren. Dit wordt als demotiverend en onnodig kostenverhogend ervaren."

⁷ CDFD, Informele consultatie stakeholders in het kader van Permanente Educatie, bijlage 1, reactie Verbond

⁸ <http://advocaten.advocatenorde.nl/wetenregelgeving/vademecum.asp>

⁹ <http://www.knb.nl/de-notaris/werken-bij-de-notaris/permanente-educatie>

¹⁰ Verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken II, 32 545, nr. 8

¹¹ Ministerie van Financiën, Evaluatie Vakbekwaamheidsbouwwerk Financiële Dienstverleners, 18 april 2012, pag. 12

- 4.9 Ook dat rapport heeft niet geleid tot het maken van een andere keuze dan het invoeren van een PE-examen of het geven van een nadere toelichting op de gemaakte keuze daarvoor.
- 4.10 Op 15 juni 2012 heeft de vaste commissie voor Financiën haar verslag uitgebracht.¹² Daarin wordt slechts zeer beperkt aandacht geschonken aan vakbekwaamheid en PE en worden geen vragen gesteld over de keuze voor een PE-examen.
- 4.11 Het PE-systeem is daarna nog aan de orde gekomen in de Nota naar aanleiding van het Verslag.¹³ Daarin wordt slechts de keuze voor het PE-examen gehandhaafd. Maar ook in dat stuk wordt niet toegelicht, waarom ondanks de kritiek daarop is vastgehouden aan de keuze voor een PE-examen.

5. Het voorgenomen PE-systeem past niet bij het beoogde doel

- 5.4 Volgens de minister is het belangrijkste doel van PE dat een diplomahouder zijn kennis real-time up-to-date houdt. Een financiële onderneming is vrij in de manier waarop zij dat borgt. Maar volgens de minister is het wel nodig om periodiek te toetsen of de financiële onderneming aan deze verplichting heeft voldaan. Daarvoor wordt het PE-examen ingevoerd, terwijl de PE-frequentie omlaag gaat van 18 maanden naar drie jaar.
- 5.5 Dat betekent dat een diplomahouder door middel van het afleggen van een examen zal moeten aantonen dat hij in de drie jaar voorafgaande aan het examen permanent op de hoogte is geweest van de actuele ontwikkelingen. Voor dat doel is een examen niet geschikt:
- een examen toont hooguit aan dat de diplomahouder op het moment van het afleggen van het examen op de hoogte is van de voorgeschreven toetstermen. Dat zegt nog niet dat hij zijn kennis in de drie voorgaande jaren doorlopend op peil gehouden heeft;
 - examinering stimuleert slechts het kort voorafgaand aan het examen leren van de vastgestelde examenstof en stimuleert juist niet het permanent up-to-date houden van kennis;
 - een examen stimuleert om uitsluitend het minimum voorgeschreven niveau voor het examen te behalen. Een examen stimuleert niet het plegen van extra tussentijdse eigen inspanningen;
 - om tegemoet te komen aan het beoogde doel zal de examenstof bovendien ook onderwerpen moeten bevatten die drie jaar geleden actueel waren. Het is daarmee onvermijdelijk dat de diplomahouder genoodzaakt wordt om kennis op te frissen van onderwerpen die nu helemaal niet meer actueel hoeven te zijn, of zelfs al achterhaald zijn;
 - tot slot strookt het verplicht voorschrijven van toetstermen ook niet met de door de huidige marktontwikkelingen gevraagde mate van specialisering.
- 5.6 De minister heeft op geen enkele wijze blijk gegeven van het feit dat zich over deze knelpunten en nadelen gebogen heeft; laat staan dat hij aangeeft dat en waarom zijn voorstel desondanks het meest geschikt zou zijn.

¹² Verslag, Kamerstukken II, 33 236, nr. 5

¹³ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II, 33 236, pag. 16

6. Andere PE-systemen passen beter bij het beoogde doel

- 6.1 Het door de minister beoogde doel is veel beter te bereiken met een inputgestuurd systeem. Een financiële organisatie moet zijn bedrijfsvoering zodanig inrichten dat geborgd wordt dat adviseurs hun kennis doorlopend op peil houden. Dat kan door middel van interne systemen (interne nieuwsbrieven, wekelijks actualiteitenoverleg etc.), maar ook door middel van het volgen van externe cursussen, workshops e.d. en gestructureerde feedback, zoals intercollegiaal overleg.
- 6.2 De inspanningen in dat kader moeten uiteraard wel toetsbaar zijn. Maar beter dan met een examen kan dat bereikt worden door aan dergelijke activiteiten studiepunten toe te kennen en jaarlijks te toetsen of de diplomahouder het vereiste aantal punten heeft gehaald.
- 6.3 Een dergelijk systeem wordt in andere branches al met veel succes toegepast.¹⁴ Het systeem leidt daar tot een flexibele inrichting van PE, waarbij men kan kiezen voor het volgen van opleidingen die aansluiten bij de eigen specialisatie.

7. Conclusie

Ik rond af. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet is de keuze voor het voorgenomen PE-systeem niet goed onderbouwd en is ook niet gekozen voor het systeem dat het beste aansluit bij het doel. Terwijl de gevolgen van het niet voldoen aan de PE-verplichtingen groot zijn. Dat maakt dat er voor de Tweede Kamer aanleiding is om de Wijzigingswet op dit onderdeel nog eens kritisch tegen het licht te houden.¹⁵

Heeft u nog vragen naar aanleiding van dit advies? Belt u mij dan gerust.

Met vriendelijke groet,


R.B. van Beem

¹⁴ Zoals bijvoorbeeld bij de advocatuur, waar bij een recent onafhankelijk onderzoek naar het toezicht op de advocatuur is vastgesteld dat er geen grote misstanden bekend zijn en dat het PE-systeem niet veranderd hoeft te worden. Zie daarover: Adviesrapport – Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur; Arthur Docters van Leeuwen, april 2010 (te vinden via: <http://www.advocatenorde.nl/6166/consumenten/publicaties.html>)

¹⁵ Zie daarover ook: Verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken II, 32 545, nr. 8, opmerking van mevrouw Blanksma-van den Heuvel (CDA): "De vakbekwaamheid komt terug in een wetgevingsoverleg. Wij kunnen er bijna een apart AO aan wijden, omdat het heel belangrijk is voor de sector. (...) Ik neem aan dat wij er nog uitgebreid op terugkomen bij de wetsbehandeling."