

Vergaderjaar 2019–2020

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 120

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2020

Het productontwikkelings- en evaluatieproces moet ervoor zorgen dat een consument een voor hem of haar kostenefficiënt, veilig, nuttig en begrijpelijk financieel product aanschaft, dat waar voor zijn geld biedt. In de periode 2005–2010 constateerde de AFM meermaals dat dit proces bij verschillende productaanbieders niet goed georganiseerd was en er producten in de markt werden gezet, waarbij de klant niet voldoende centraal stond. In reactie hierop werd op 1 januari 2013 wettelijk verankerd dat, wanneer financiële ondernemingen producten aanbieden of samenstellen en op de markt verkrijgbaar stellen, zij daarbij op evenwichtige wijze rekening moeten houden met de belangen van de klant. Dit om massaschade voor consumenten en de maatschappij als gevolg van pertinent slechte financiële producten te voorkomen. Deze wettelijke bepaling staat bekend als het «productontwikkelingsproces», en is opgenomen in artikel 32 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo).

Het productontwikkelingsproces is van belang bij zowel de ontwikkeling van nieuwe producten, als voor het periodiek, of als daar aanleiding toe is, evalueren van het klantbelang bij bestaande producten. In het productontwikkelingsproces wordt gekeken of een product in verschillende scenario's passend is voor de gedefinieerde doelgroep en of er voldoende waarborgen in de distributie van het product zijn ingebouwd om ervoor te zorgen dat het product wordt aangeboden aan de beoogde doelgroep en niet terecht komt bij de negatieve doelgroep (die personen waarvoor het product niet passend is).

In 2017 heeft mijn voorganger u reeds geïnformeerd over de eerste bevindingen van deze maatregel¹ en kondigde daarbij gelijktijdig een evaluatie aan om nader inzicht te verschaffen in de effectiviteit en doeltreffendheid ervan. Hierbij bied ik u het evaluatierapport aan van

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 45 (eindrapport beleidsdoorlichting financiële markten).

Kwink Groep over het productontwikkelingsproces². In deze brief geef ik de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek weer en hoe daaraan opvolging wordt gegeven.

Uit de eerste bevindingen in 2017 bleek dat de introductie van toezicht op het productontwikkelingsproces heeft geleid tot aanpassingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen en in het bijzonder tot het niet of niet langer aanbieden van bepaalde financiële producten. Deze nadere evaluatie steunt die conclusies. De bepaling ten aanzien van het productontwikkelingsproces is doeltreffend en effectief en is een belangrijk instrument in het toezicht van de AFM op de financiële markten. Wel zijn verbeteringen mogelijk in de naleving van het artikel en het toezicht daarop.

Opzet evaluatie

De evaluatie richt zich op de toepassing van artikel 32 BGfo. De Europese regelgeving over het productontwikkelingsproces van respectievelijk beleggingsproducten (die op 3 januari 2018 in werking is getreden) en verzekeringsproducten (die op 1 oktober 2018 in werking is getreden), is expliciet niet meegenomen in de evaluatie, omdat deze nog niet lang genoeg in werking is om deze goed te kunnen evalueren. Het doel van de evaluatie is om nader inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de effecten van het productontwikkelingsproces in de praktijk. In het onderzoek zijn openbare bronnen geraadpleegd en zijn gesprekken gevoerd met onder andere de toezichthouder, brancheorganisaties, financiële ondernemingen, adviesbureaus, wetenschappers en belangenverenigingen van consumenten en beleggers. Bij de selectie van de financiële ondernemingen hebben de onderzoekers rekening gehouden met het marktsegment³, de grootte, het type onderneming en of het een traditionele of nieuwe speler betreft.

De AFM houdt toezicht op het productontwikkelingsproces. Het toezicht bestaat uit toezicht op markttoegang (vergunningverlening) en marktgedrag (doorlopend). Het productontwikkelingsproces wordt daarnaast ook bekeken bij de vergunningverlening door DNB, als onderdeel van de voorwaarde van een beheerste bedrijfsvoering. De AFM heeft tot op heden geen formele handhavingsinstrumenten ingezet op basis van artikel 32 BGfo, wel heeft de AFM informele handhaving ingezet, bijvoorbeeld normoverdragende gesprekken of waarschuwingsbrieven. Gelet op dat de invoering van het productontwikkelingsproces in 2013 onderdeel was van een pakket aan maatregelen (waaronder ook bijvoorbeeld de wettelijke vakbekwaamheidsregels, aanscherping van informatieverplichtingen en het provisieverbod), zijn de effecten van het productontwikkelingsproces lastig te destilleren, maar de onderzoekers hebben getracht dit zo veel mogelijk te doen.

Uitkomsten evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd aan de hand van drie onderzoeksvragen, die zijn gericht op het bepalen van de doeltreffendheid en de effectiviteit van de bepaling. Daarbij is ook expliciet aandacht geweest voor veranderingen in de bedrijfsvoering en het productaanbod.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Artikel 32 BGfo is van toepassing op banken, verzekeraars, kredietverleners, gevolmachtigden, premiepensioeninstellingen, beheerders van beleggingsinstellingen en serviceproviders.

Veranderingen in de bedrijfsvoering

De onderzoekers constateren dat – conform de voorlopige bevindingen uit 2017 – de wettelijke regeling heeft geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering. Financiële ondernemingen hebben een productontwikkelingsproces geïntroduceerd of een bestaand productontwikkelingsproces aangepast na de inwerkingtreding van artikel 32 BGfo. De onderzoekers constateren wel dat er verschil bestaat in de wijze waarop financiële ondernemingen het productontwikkelingsproces hebben ingericht. Het productontwikkelingsproces laat ruimte voor proportionaliteit; voor complexe producten moeten bijvoorbeeld meer scenario-analyses opgesteld worden dan voor relatief eenvoudige producten. De verschillen die de onderzoekers gevonden hebben, gaan echter niet alleen over proportionaliteit, maar ook over de aanwezigheid, de invulling en naleving van het productontwikkelingsproces.

Veranderingen in productaanbod

De onderzoekers constateren dat sinds 2013 over het algemeen minder verschillende typen financiële producten worden aangeboden en dat deze eenvoudiger zijn geworden en meer gestandaardiseerd. In hoeverre deze verandering een direct gevolg is van de introductie van het productontwikkelingsproces, is lastig vast te stellen, gelet op het pakket aan maatregelen dat destijds is ingevoerd. Daarnaast hebben zich ook ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van technologie en digitalisering en zijn er veranderingen doorgevoerd in fiscale wetgeving. Ook heeft consolidatie in de sector plaatsgevonden en zijn marktomstandigheden en maatschappelijke opvattingen over producten veranderd. De onderzoekers signaleren wel dat sommige producten niet meer worden aangeboden of zijn aangepast, zoals pensioenproducten en achtergestelde deposito's, en dat artikel 32 BGfo daaraan een bijdrage heeft geleverd.

Effectiviteit en doeltreffendheid productontwikkelingsproces

Het doel van het productontwikkelingsproces is het «waarborgen dat er bij de ontwikkeling van producten op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de klant, zodat massaschade voor consumenten en de maatschappij als gevolg van pertinent slechte financiële producten wordt voorkomen». De onderzoekers constateren dat de wettekst van artikel 32 BGfo geschikt is voor dit doel en bijdraagt aan deze doelstellingen, maar dat er verbetering mogelijk is ten aanzien van de naleving en dat het toezicht op het productontwikkelingsproces nodig is en blijft.

De ruimte voor verbetering zit in verschillende aspecten. Ten eerste signaleren de onderzoekers dat grote ondernemingen het productontwikkelingsproces beter op orde lijken te hebben dan kleine ondernemingen. Dit verklaren zij voornamelijk door het verschil in mogelijkheden die een grote onderneming ten opzichte van een kleine onderneming heeft om een proces in te richten en doordat grotere ondernemingen ook meer aandacht van en contact met de toezichthouder hebben. Ook signaleren de onderzoekers dat er verschillen tussen de deelsectoren waarneembaar zijn, waarbij het productontwikkelingsproces in de sectoren van gevolmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van beleggingsinstellingen met name nadere aandacht behoeft. Daarnaast zijn de onderzoekers gevallen bekend waarin de eisen op papier goed zijn uitgewerkt, maar in de praktijk niet altijd worden toegepast. Ook de AFM signaleert dat het productontwikkelingsproces niet in alle gevallen adequaat wordt toegepast. Verder signaleren de onderzoekers dat er nog

steeds producten worden ontwikkeld of op de markt zijn waarvan reden is om te twijfelen of op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de belangen van de klant.

Tot slot wijzen de onderzoekers er ook op dat het productontwikkelingsproces naast het beoogde effect ook nog een aantal neveneffecten heeft. Zo wordt het ook toegepast op producten die buiten de reikwijdte vallen. Dit is een positief effect, aldus de onderzoekers. Als negatief neveneffect signaleren de onderzoekers dat producten soms niet ontwikkeld worden, om maar niet met de plichten volgend uit artikel 32 BGfo in aanraking te hoeven komen. Dit kan een negatief effect hebben op innovatie of productaanbod. Complexe producten die voor bepaalde professionele niche-spelers interessant zouden kunnen zijn, maar niet voor de gemiddelde consument, worden nu mogelijk niet ontwikkeld of niet in de markt gezet. Ook stippen de onderzoekers aan dat de wetgeving ruimte biedt voor proportionele toepassing van het productontwikkelingsproces en dat de AFM deze ruimte wil honoreren, maar dat de perceptie in de markt anders is.

Vervolg

Het evaluatieonderzoek geeft geen aanleiding om aanpassingen te maken in de bestaande wetgeving: de tekst van de wet voldoet. Desalniettemin blijft aandacht van de toezichthouder nodig om naleving van de wettelijke regeling te stimuleren en te borgen. Om naleving te stimuleren en te borgen, zien de onderzoekers de volgende aandachtspunten voor het toezicht: 1) de implementatie en toepassing van het productontwikkelingsproces in marktsegmenten zoals kredietaanbieders, beheerders van beleggingsinstellingen, gevolmachtigden en serviceproviders, 2) de implementatie en toepassing bij de kleinere partijen die tot dusverre minder vaak betrokken zijn bij de productontwikkelingsproces-onderzoeken door de toezichthouder en 3) de toepassing van het productontwikkelingsproces bij de productevaluatie. Ook suggereren de onderzoekers dat marktpartijen en de toezichthouder nader het gesprek over proportionaliteit aangaan omdat het voor de financiële ondernemingen onvoldoende helder is in welke mate het productontwikkelingsproces proportioneel mag worden toegepast.

De AFM heeft aangegeven dat zij de aanbevelingen herkent en zal beoordelen hoe de aanbevelingen in te passen in haar toezicht. Daar ben ik blij om. Ik zal hierover met de AFM in gesprek blijven. Ook vind ik het positief dat de evaluatie laat zien dat deze belangrijke bepaling voor de consument – met enkele verbeterpunten – doeltreffend en effectief is. Het verkleint de kans dat pertinent slechte financiële producten de weg naar de markt vinden en is daarmee in het belang van de consument.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra