

Evaluatie wettelijke regeling productontwikkelingsproces (artikel 32 BGfo Wft)

Eindrapport, 12 juni 2020

Evaluatie wettelijke regeling productontwikkelingsproces

Artikel 32 BGfo Wft

Den Haag, 5 juni 2020

Auteur: Ir. B.P.A. (Bill) van Mil, KWINK groep
Mr. P.C.H. (Paul) van Dijk, *associate* KWINK groep
B. (Barbara) Knoote, MA, KWINK groep
T. B. F. (Tessa Beverdam), Bsc, KWINK groep
Prof. Dr. D. (Danny) Busch, Radboud Universiteit Nijmegen

Inhoud

1. Introductie	4
1.1. Achtergrond en aanleiding	4
1.2. Scope en vraagstelling	4
1.3. Aanpak	5
1.4. Leeswijzer	6
2. Artikel 32 BGfo	7
2.1. Voorgeschiedenis	7
2.2. Inhoud van art. 32 BGfo	8
2.3. Toezicht op art. 32 BGfo	11
3. Implementatie en toepassing productontwikkelingsprocessen	13
3.1. Inleiding	13
3.2. Implementatie productontwikkelingsprocessen	13
3.3. Toepassing productontwikkelingsprocessen	18
4. Veranderingen in het productaanbod	20
4.1. Inleiding	20
4.2. Veranderingen in productaanbod	20
4.3. Relatie art. 32 BGfo en veranderingen productaanbod	21
5. Effectiviteit van de wettelijke regeling	24
5.1. Inleiding	24
5.2. Effectiviteit van art. 32 BGfo	24
5.3. Neveneffecten	28
6. Conclusies en aandachtspunten voor de toekomst	32
6.1. Conclusie invoering en toepassing productontwikkelingsprocessen	32
6.2. Conclusie veranderingen productaanbod	33
6.3. Conclusie doeltreffendheid wettelijke regeling	34
6.4. Aandachtspunten voor de toekomst	35
Bijlage 1: Geraadpleegde openbare documenten	36
Bijlage 2: Gesprekspartners	37
Bijlage 3: Overzicht van wijzigingen van artikel 32	39
Bijlage 4: Relevante informatie uit jaarverslagen AFM	42

1. Introductie

1.1. Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2013 is het toezicht op het productontwikkelingsproces wettelijk verankerd. Artikel 32 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) bepaalt dat financiële ondernemingen, wanneer zij producten aanbieden of samenstellen en op de markt verkrijgbaar stellen, daarbij de zorgvuldige behandeling van de klant waarborgen. Het doel van het toezicht op 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. Het productontwikkelingsproces is van belang bij de ontwikkeling van nieuwe producten en voor bestaande producten.

De minister van Financiën is in de beleidsdoorlichting financiële markten 2017¹ ingegaan op de eerste bevindingen ten aanzien van deze maatregel, maar kondigde daarbij ook een evaluatie aan. Dat is de evaluatie die nu voor u ligt. Uit de eerste bevindingen van de beleidsdoorlichting bleek destijds 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. Als zodanig is het toezicht op het productontwikkelingsproces een belangrijk instrument in het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op de financiële markten, zo werd geconstateerd in de beleidsdoorlichting.

1.2. Scope en vraagstelling

De evaluatie is gericht op de toepassing van artikel 32 van het 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, wordt niet meegenomen in de evaluatie. Deze regelgeving is nog niet lang genoeg in werking om de effecten daarvan te kunnen beoordelen.

Het toezicht op het productontwikkelingsproces wordt gezien als een belangrijk instrument in het toezicht van de AFM op de financiële markten. Deze evaluatie is bedoeld om vast te stellen wat de doeltreffendheid en de effecten van het toezicht op het productontwikkelingsproces in de praktijk zijn. Het betreft hier een evaluatie van de werking van artikel 32 BGfo. De bevindingen van de AFM uit haar toezichtwerkzaamheden spelen uiteraard een belangrijke rol in deze evaluatie, maar zijn nadrukkelijk niet zelf onderdeel van de evaluatie.

In het onderzoek worden drie vragen beantwoord, waarbij de laatste vraag de hoofdvraag voor dit onderzoek is:

1. Heeft de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering van betrokken financiële ondernemingen, en zo ja, welke?
2. Wat zijn de effecten van de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces op het productaanbod?
3. Is de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces doeltreffend en effectief? Waarom is dat wel of niet het geval?

1.3. Aanpak

We hebben een breed palet aan onderzoeksactiviteiten ingezet ten einde een zo breed en objectief mogelijk beeld te ontwikkelen over de implementatie en toepassing van productontwikkelingsprocessen bij financiële ondernemingen.

Ten eerste hebben we openbare bronnen geraadpleegd ten einde een eerste beeld te krijgen van de mate waarin en de wijze waarop de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces heeft geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering van betrokken financiële ondernemingen en in het productaanbod in de financiële sector. Zo is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van de informatie hierover in de jaarverslagen van de AFM, in jaarverslagen van brancheorganisaties en andere openbare bronnen. In bijlage 1 is een overzicht te vinden van alle openbare geraadpleegde bronnen.

Vervolgens hebben we gesprekken gevoerd met de AFM en informatie opgevraagd bij de AFM om een beeld te krijgen van de relevante informatie die bij de toezichthouder aanwezig is, in aanvulling op hetgeen de AFM reeds in jaarverslagen en andere bronnen heeft vermeld. Dat heeft een scherper beeld opgeleverd, bijvoorbeeld als het gaat om de resultaten van themaonderzoeken en de resultaten van interventies.

Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met, bezoeken afgelegd aan en informatie opgevraagd bij financiële ondernemingen die op grond van de wet een productontwikkelingsproces moeten hebben en toepassen. We hebben als belangrijk uitgangspunt voor selectie van gesprekspartners genomen: (1) vertegenwoordiging in de selectie van verschillende typen financiële ondernemingen (van banken tot verzekeraars, van kredietverstrekkers tot gevolmachtigden, et cetera), (2) vertegenwoordiging in de selectie van zowel grotere als kleinere bedrijven en (3) naast traditionele spelers ook enkele nieuwkomers. We hebben zelf de selectie gemaakt om onze onafhankelijke rol te borgen en om te voorkomen dat een selectief beeld ontstaat. In bijlage 2 is per type financiële onderneming aangegeven hoeveel ondernemingen zijn bezocht en/of gesproken. In totaal is gesproken met 33 financiële instellingen. De namen van deze ondernemingen zijn door ons niet vermeld, met als reden dat we wilden voorkomen dat financiële instellingen ons om die reden (het noemen van hun naam) niet te woord zouden willen staan (waardoor selectieve non-respons zou kunnen optreden, namelijk non-respons bij financiële ondernemingen die mogelijk niet aan de wettelijke regeling voldoen). Omdat ook brancheorganisaties een goed beeld kunnen hebben van de wijze waarop hun leden omgaan met de wettelijke verplichting zijn ook zij in de gelegenheid gesteld ons informatie te verschaffen via een interview.

Om ons beeld nog completer te krijgen hebben we voorts gesprekken gevoerd met het ministerie van Financiën, met organisaties die consumenten vertegenwoordigen, met de markttoezichthouders DNB en ACM, en met enkele advocaten en wetenschappers. Ook zijn er gesprekken gevoerd met een aantal adviesbureaus die financiële ondernemingen (met advies of implementatie) ondersteunen bij het opzetten of doorlopen van productontwikkelingsprocessen. Aan Kifid is gevraagd of zij ontwikkelingen zien in het aantal en de aard van de klachten die bij Kifid worden ingediend. In totaal gaat het hier om achttien gesprekken (exclusief de gesprekken met AFM en met de 32 financiële ondernemingen). In bijlage 2 van dit rapport is de complete lijst van gesprekspartners weergegeven.

Deze evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Onder voorzitterschap van het ministerie is een klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de AFM, de Nederlandse Vereniging van Banken, het Verbond van Verzekeraars en de Consumentenbond. Er hebben drie bijeenkomsten met de klankbordgroep plaatsgevonden. Leden van de klankbordgroep zijn door de onderzoekers gevraagd te reageren op de onderzoeksaanpak en op tussentijdse onderzoeksuitkomsten. De onderzoekers hebben vanuit hun onafhankelijke rol zelf bepaald in welke mate reacties zijn meegenomen, waarbij de kwaliteit, onafhankelijkheid en onderbouwing van het onderzoek de bepalende criteria zijn geweest.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de voorgeschiedenis en inhoud van artikel 32 BGfo. In dit hoofdstuk wordt onder meer aangegeven op wie de wettelijke verplichting van toepassing is en wordt beschreven op welke wijze door de AFM toezicht is gehouden op de naleving hiervan. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 worden achtereenvolgens de drie onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 3 betreft de implementatie en toepassing van productontwikkelingsprocessen bij financiële ondernemingen. In hoofdstuk 4 komen de veranderingen in het productaanbod aan de orde. Hoofdstuk 5 gaat in op de effectiviteit van de wettelijke regeling. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van ons onderzoek (6.1 tot en met 6.3) en bevat een aantal aandachtspunten voor de toekomst (6.4).

In deze rapportage gebruiken wij 'POP' als afkorting en aanduiding van het door artikel 32 BGfo gereguleerde productontwikkelingsproces. Wij merken hierbij op dat in de markt ook vaak gebruik gemaakt van het internationale begrip PARP, het *Product Approval and Review Process*.

2. Artikel 32 BGfo

2.1. Voorgeschiedenis

Aan de totstandkoming van artikel 32 BGfo lag een bevinding van de AFM ten grondslag. In het rapport 'Voortdurende zorgplicht' van 2005 constateerde de AFM dat bij meerdere banken het proces rond de productontwikkeling niet goed was georganiseerd. Volgens de AFM leidde dit tot fouten en tekortkomingen die veel grotere problemen kunnen veroorzaken, zoals het terughalen van een product, schadeloosstelling aan klanten en reputatieschade.¹

In november 2009 pleitte AFM-bestuurder Theodor Kockelkoren in een interview voor meer controle op producten.² In een brief aan de Tweede Kamer gaf de AFM een toelichting: *"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 rentevooraarden 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."*³

Zelfregulering

In 2010, drie jaar voordat de wettelijke bepaling in werking zou treden, namen verzekeraars en banken zelf al het initiatief om meer aandacht te besteden aan de kwaliteit van het productontwikkelingsproces. Het Verbond van Verzekeraars en de Nederlandse Vereniging van Banken hebben in 2010 in de Governance Principles respectievelijk de Code Banken bepalingen opgenomen ter zelfregulering van het productontwikkelingsproces.⁴

KNVB-criteria

In 2011 publiceerde de AFM na overleg met de sector de zogenaamde KNVB-criteria voor producten. De KNVB-criteria bieden een handvat, en zijn tegelijk het toetsingskader voor de wijze waarop financiële producten inhoudelijk beoordeeld dienen te worden. De KNVB-criteria staan voor de volgende waarden:⁵

- **Kostenefficiëntie**
Het product is kostenefficiënt vanuit klantperspectief indien het waar voor haar geld biedt. Dit criterium gaat over de toegevoegde waarde voor de klant, niet over de mate waarin de aanbieder kostenefficiënt opereert. De toegevoegde waarde voor klanten is voor veel producten scenarioafhankelijk. Zo kunnen sommige producten door hun kostenstructuur bij een hoge inleg wel kostenefficiënt zijn vanuit klantperspectief en bij een lage inleg niet. Als dit het geval is kan de

¹ AFM, Voortdurende Zorgplicht: Generieke rapportage van het onderzoek naar Zorgplicht, 2005.

² AFM, Banken verkopen nog knollen voor citroenen, 'Eerder ingrijpen bij producten', het Financieele Dagblad, 9 november, 2009.

³ AFM, Reactie op artikel FD d.d. 10 november 2009.

⁴ F.M.A. 't Hart, PARP voor Schadeverzekeraars, 2015.

⁵ Zie: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/productontwikkeling>.

aanbieder het product kostenefficiënter maken voor de doelgroep door de kostenstructuur aan te passen of door de minimale inleg te verhogen bij een gelijkblijvende kostenstructuur.

- **Nut**

Het product is nuttig vanuit klantperspectief indien het van toegevoegde waarde is voor de beoogde doelgroep. Dit vraagt om:

- Een specifieke formulering van de gefundeerde behoefte (doel) die het product beoogt te vervullen;
- De identificatie van de groep klanten voor wie dit product wel en niet geschikt is;
- Een product dat in opzet en werking de behoefte van de doelgroep vervult. Ieder afzonderlijk productkenmerk moet een duidelijke bijdrage leveren aan de vervulling van de gefundeerde behoefte van de doelgroep.

- **Veiligheid**

Het product is veilig vanuit klantperspectief als de uitkomsten in alle scenario's uitlegbaar en acceptabel zijn voor de doelgroep. Deze vraag ziet niet op de hoeveelheid standaard-beleggingsrisico in een product, deze horen immers bij producten met een opwaarts potentieel. Het beantwoorden van de vraag over veiligheid is eerder een vorm van verwachttingsmanagement. Deze vraag ziet vooral op onverwachte werkingen van het product in veranderende omstandigheden in de markt of in de situatie van de klant. Denk bij marktomstandigheden aan: de impact van een hefboomwerking bij beleggingsverzekeringen of de impact van de correlatie bij gestructureerde producten. Denk bij veranderende klantomstandigheden aan: overlijden, oversluiten of andere vormen van afkopen, bijstorten en premievrij maken.

- **Begrijpelijkheid**

Het product is in opzet begrijpelijk vanuit klantperspectief als het product functioneel transparant is. Dit wil zeggen: als de belangrijke kenmerken van het product en de werking hiervan goed uitgelegd kunnen worden aan de klant. De functionaliteiten (de 'toeters en bellen' van het product) moeten kritisch worden bekeken en op meerwaarde worden geschat.

2.2. Inhoud van art. 32 BGfo

Artikel 32 BGfo is op 1 januari 2013 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van artikel 32 BGfo gelden er wettelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit van productontwikkelingsprocessen van financiële ondernemingen en de daaruit voortvloeiende producten. De productontwikkelingsprocessen dienen ertoe te leiden dat producten op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de klant. Deze open norm over het proces van productontwikkeling is tegelijkertijd een productnorm, in de zin dat het product aantoonbaar het resultaat moet zijn van een afdoende geïmplementeerd en doorlopen proces.

Het artikel 32 BGfo, zoals het luidde in 2013, is weergegeven in onderstaand kader.

Artikel 32 Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (BGfo) luidde vanaf 2013 als volgt:

1. Een financiële onderneming als bedoeld in artikel 4:14 of 4:15 van de wet die financiële producten aanbiedt of samenstelt en in de markt verkrijgbaar stelt, beschikt over adequate procedures en maatregelen die waarborgen dat bij de ontwikkeling van het financieel product op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de consument, cliënt en, indien van toepassing, de begunstigde van het financieel product en dat het financieel product aantoonbaar het resultaat is van deze belangenafweging.
2. De procedures en maatregelen, bedoeld in het eerste lid, worden vastgelegd en waarborgen in ieder geval dat:
 - a. De doelgroep van het financieel product is afgebakend, waarbij is geanalyseerd en omschreven wat de beoogde doelstelling van de doelgroep is;
 - b. Analyses worden uitgevoerd waarin de werking van het financieel product als geheel en de afzonderlijke onderdelen daarvan in verschillende scenario's wordt vastgesteld en waaruit blijkt dat het financieel product, gelet op de aard van het product, geen afbreuk doet aan de doelstelling, bedoeld in onderdeel a;
 - c. De productinformatie en, voor zover redelijkerwijs mag worden verwacht, de distributie van het financieel product is afgestemd op de doelgroep, bedoeld in onderdeel a; en
 - d. Regelmatig een controle en indien nodig een gepaste bijstelling van de procedures en maatregelen, bedoeld in het eerste lid, plaatsvindt.
3. De financiële onderneming past periodiek, op door haar te bepalen tijdstippen of als daar aanleiding toe is, de procedures en maatregelen, bedoeld in het eerste lid, toe op de financiële producten die door haar worden aangeboden, of zijn samengesteld en in de markt verkrijgbaar worden gesteld.
4. Indien een financieel product afbreuk doet aan de belangen van de consument, cliënt of begunstigde voor wie het product ontwikkeld is, past de financiële onderneming zo spoedig mogelijk het product aan of staakt zij het aanbieden of samenstellen en het in de markt verkrijgbaar stellen van het financieel product.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste lid.
6. Het vierde lid is niet van toepassing op het beheren of uitvoeren van overeenkomsten als bedoeld in de onderdelen a, b en c van de definitie van aanbieden in artikel 1:1 van de wet.
7. Dit artikel is niet van toepassing op beheerders van een beleggingsinstelling die rechten van deelneming in een beleggingsinstelling aanbieden aan professionele beleggers, beheerders van een instelling voor collectieve belegging in effecten en beleggingsondernemingen.

Figuur 1. Artikel 32 van het besluit BGfo.

De evaluatie richt zich op artikel 32 van het BGfo, met dien verstande dat de Europese regelgeving over het productontwikkelingsproces van respectievelijk beleggingsproducten die op 3 januari 2018 in werking is getreden, en verzekeringsproducten die 1 oktober 2018 in werking is getreden, niet meegenomen wordt in de evaluatie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de wijzigingen in de wettelijke regeling sinds de inwerkingtreding in 2013. Ondanks dat er een aantal wijzigingen hebben plaatsgevonden is de kern van de bepaling nog steeds van kracht.

Reikwijdte financiële ondernemingen

Het doel van het toezicht op 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. Artikel 32 BGfo geldt voor de financiële ondernemingen die onder de reikwijdte van de artikelen 4:14 en 4:15 van de Wft vallen. Dit zijn: (1) financiële dienstverleners, waaronder financiële dienstverleners die het bedrijf van financiële instelling, kredietinstelling of verzekeraar uitoefenen (dus inclusief banken en verzekeraars), (2) beheerders van beleggingsinstellingen die rechten van deelneming in een beleggingsinstelling, niet zijnde een instelling voor collectieve belegging in effecten, aanbieden aan niet-professionele beleggers en (3) premiepensioeninstellingen.

In deze rapportage hanteren we de volgende - meer praktische - indeling om de verschillende typen partijen te onderscheiden waarop, sinds 2013, deze normen van productgoedkeuring en productherbeoordeling van toepassing zijn:

- a. **Banken.** Financiële producten die door banken worden aangeboden en onder de wettelijke regeling vallen zijn bijvoorbeeld betaalproducten, spaarproducten, hypotheekleningen en consumptieve kredieten.
- b. **Verzekeraars.** Onder verzekeraars verstaan we financiële ondernemingen die verzekeringen aanbieden. Voorbeelden van verzekeringen zijn schadeverzekeringen voor particulieren (bijvoorbeeld persoonlijke aansprakelijkheid, inboedel, reis), en levensverzekeringen (bijvoorbeeld uitvaart, overlijdensrisico, lijfrente).
- c. **Kredietverstrekkers.** Onder kredietverstrekkers verstaan we hier financiële ondernemingen, niet zijnde banken, die leningen verstrekken aan consumenten. Dit soort leningen kunnen grofweg worden onderverdeeld in persoonlijke leningen (waarbij van tevoren vaststaat hoeveel de lening bedraagt, en hoe hoog het rentepercentage is) en doorlopende kredieten (een meer flexibele lening waar rentepercentage, hoogte van de lening en aflossingskosten kunnen worden aangepast). Voorbeelden zijn kredietverstrekking voor de aankoop van een auto of van producten in een webwinkel en kredietverstrekking in de vorm van gespreid betalen bij credit cards.
- d. **(Beheerders van) beleggingsinstellingen voor niet-professionele beleggers (AIFM).** Beheerders (van beleggingsinstellingen) zijn financiële ondernemingen die het collectieve fondsbeheer van alternatieve beleggingen uitvoeren voor niet-professionele beleggers. . Doordat ze dit voor een grote groep doen hebben ze meer geld om beleggingen te kopen en daarmee te investeren in liquide en illiquide waarden die voor individuele beleggers niet toegankelijk zijn. Deze beheerders bieden soms ook (fiscaal gefaciliteerde) lijfrenten aan, waarmee beleggers investeren in de beleggingsfondsen.
- e. **Gevolmachtigden.** Gevolmachtigden zijn financiële ondernemingen die bevoegd zijn namens een verzekeraar verzekeringen af te sluiten en te beheren. Ook kunnen ze producten samenstellen, en op de markt aanbieden. Veel gevolmachtigden zijn onderdeel van een groep waar ook een serviceprovider in zit.
- f. **Serviceproviders.** Serviceproviders worden wel beschouwd als de 'groothandel' in de keten van financiële producten. Zij verzorgen bijvoorbeeld de gezamenlijke inkoop van financiële producten. Zij vormen een schakel in de keten tussen aanbieders en intermediair en verrichten werkzaamheden voor de intermediair, maar hebben vrijwel geen direct contact met consumenten.
- g. **Premiepensioeninstellingen (PPI's).**⁶ Een PPI is een pensioenuitvoerder die pensioenregelingen uitvoert en pensioenvermogen opbouwt, maar niet zelf het risico draagt. Premiepensioeninstellingen zijn pensioenuitvoerders waar een werkgever voor zijn werknemers een pensioenproduct kan aanschaffen. Een PPI kan tevens optreden als adviseur, bemiddelaar, gevolmachtigd agent of onder gevolmachtigd agent in verzekeringen in Nederland.

Het artikel is van toepassing voor zover de voorgaande ondernemingen financiële producten aan consumenten aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen. In het regime tussen 2013 en 2018 zijn de volgende ondernemingen uitgezonderd:

- Beheerders van een beleggingsinstelling die rechten van deelneming in een beleggingsinstelling uitsluitend aanbieden aan professionele beleggers.
- Beheerders van een instelling voor collectieve belegging in effecten (UCITS).
- Buitenlandse aanbieders (tenzij zij hun financiële producten in een Nederlands bijkantoor ontwikkelen en vanuit dit bijkantoor in Nederland aanbieden).
- Beleggingsondernemingen.

⁶ Omdat er veel overlap zitten tussen de PPI's enerzijds en banken en verzekeraars anderzijds, worden de PPI's in deze evaluatie niet als aparte groep onderzocht. Wel richt de evaluatie zich nadrukkelijk op de banken en verzekeraars: daarmee wordt ook een beeld verkregen van de productontwikkelingsprocessen en de toepassing ervan bij de PPI's.

In 2018 en 2019 is de reikwijdte van artikel 32 BGfo aangepast naar aanleiding van Europese regels. In 2018 is de MiFID II geïmplementeerd, waarbij de productontwikkelingsnorm ook ging gelden voor beleggingsondernemingen. In 2019 is de IDD-richtlijn omgezet in nationale wetgeving. Het vierde lid geldt sindsdien niet voor financiële dienstverleners die een verzekering aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen omdat deze financiële dienstverleners aan de Europese verzekeringsregels moeten voldoen. De richtlijn heeft er ook toe geleid dat artikel 32 niet van toepassing is op financiële dienstverleners die verzekeringen van grote risico's aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen. In bijlage 3 is een overzicht van de wijzigingen opgenomen. Deze wijzigingen, die voortvloeien uit Europese regels, vallen buiten de scope van deze evaluatie.

Reikwijdte financiële producten

De wettelijke bepaling is van toepassing op financiële producten die vanaf 1 januari 2013 worden aangeboden, en/of worden samengesteld en/of in de markt verkrijgbaar worden gesteld door financiële ondernemingen die onder de reikwijdte van de wet vallen. Artikel 32 BGfo is niet van toepassing op financiële producten ter zake waarvan na 31 december 2012 geen nieuwe overeenkomsten worden aangegaan met een klant.⁷

De verplichting om financiële producten te reviewen (zoals beschreven in lid 3 van artikel 32 BGfo) is van toepassing op producten die voor of na de inwerkingtreding van de wet zijn ontwikkeld en na inwerkingtreding actief worden aangeboden. Ook is de wet van toepassing op financiële producten die vanaf inwerkingtreding van de wet actief werden aangeboden of verkrijgbaar zijn gesteld, maar op enig moment niet langer actief worden aangeboden.

Proportionele toepassing

Lid 2 van artikel 32 BGfo geeft een opsomming van de onderdelen die in ieder geval opgenomen dienen te worden in het productontwikkelingsproces van de financiële onderneming. Deze eisen zijn niet uitputtend, maar geven aan welke eisen in ieder geval in acht moeten worden genomen.⁸ Hierover staat het volgende in de nota van toelichting: *“Net als bij de belangenafweging in het eerste lid, is het aan de financiële onderneming zelf om de wijze te bepalen waarop deze, en andere, onderdelen worden ingericht en toegepast”*. In de nota van toelichting wordt ook verduidelijkt dat proportionaliteit van belang is voor de toepassing van het tweede en het derde lid: *‘Voor de toepassing van het tweede lid geldt dat de mate waarin de elementen van het productontwikkelingsproces worden toegepast differentieert afhankelijk van de complexiteit en de impact van het financieel product. Naarmate de complexiteit van het product toeneemt, zal bijvoorbeeld ook de afbakening van de doelgroep scherper moeten zijn en de scenario analyses uitgebreider. Voor een simpel product als een spaarrekening zullen bijvoorbeeld geen scenario analyses op het product te hoeven worden toegepast’*.⁹

2.3. Toezicht op art. 32 BGfo

De AFM houdt toezicht op de naleving van artikel 32 BGfo. Dit wil zeggen dat zij zowel toezicht houdt op het proces van productontwikkeling als op de financiële producten die hieruit volgen.

In aanloop naar en na de invoering van artikel 32 BGfo in 2013 richtte de AFM zich vooral op signalen over problematische producten. Dat heet signaalgedreven of probleemgestuurd toezicht. De AFM beschrijft dat als volgt: *“Met probleemgestuurd toezicht bedoelen wij een flexibele inzet van onze toezichtactiviteiten waarbij wij*

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

voortdurend een inschatting maken van de problemen op het gebied van productontwikkeling en producten en onze analyses en interventies op de belangrijkste en meest urgente problemen richten.”¹⁰

Het toezicht werd van 2013 tot medio 2016 programmatisch aangepakt. Hiertoe is het programma PPP opgezet: Programma Producten en Productontwikkelingsprocessen. Sinds medio 2016 is het toezicht op het productontwikkelingsproces ingebed in het reguliere toezicht en is het programma gestopt. Artikel 32 BGfo kan aan de orde komen in het kader van het toezicht op markttoegang (vergunningverlening) en op marktgedrag (doorlopend toezicht, thema-onderzoeken). De AFM heeft over het toezicht gerapporteerd in de jaarverslagen. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van wat de AFM in verschillende jaarverslagen heeft opgenomen over de effecten van het toezicht op het productontwikkelingsproces. In bevinding 11 wordt een uiteenzetting gegeven van de interventies die in de jaarverslagen zijn beschreven.

De AFM vindt het belangrijk dat ondernemingen niet aan *ticking the box* doen, maar goed nadenken over de gevolgen van producten voor consumenten. De AFM richt zich daarom ook op de cultuur en het gedrag binnen ondernemingen. Nog steeds grijpt de AFM in als concrete producten in haar ogen niet aan de eisen voldoen.

Overigens kan ook De Nederlandsche Bank (DNB) kijken naar - het proces van - productontwikkeling. Dat doet DNB niet op grond van artikel 32 BGfo, maar met het oog op het vereiste van een beheerste bedrijfsvoering.¹¹ In dat kader dienen banken en verzekeraars het productontwikkelingsproces adequaat in te richten. Ook dienen zij te waarborgen dat nieuwe of gewijzigde producten geen onaanvaardbare prudentiële risico's opleveren. Net als voor de AFM is voor DNB het productontwikkelingsproces een eis voor vergunningverlening. Het proces kan ook aan de orde komen in onderzoeken, al dan niet samen met de AFM. In de praktijk kunnen voor de klant problematische producten ook prudentiële consequenties hebben. DNB vindt het daarom belangrijk dat prudentiële risico's worden meegewogen in het productontwikkelingsproces.

¹⁰ In 2012 stelde de AFM het plan voor “programmatisch toezicht in 2013” vast. “De kwaliteit van producten en productontwikkelingsprocessen van financiële ondernemingen (PPP), Programmatisch toezicht in 2013, 14 november 2012 (intern document AFM).

¹¹ Zie de artikelen 3:10 en 3:17 van het BGfo, die zodanige inrichting van de bedrijfsvoering eisen dat deze een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf borgt.

3. Implementatie en toepassing productontwikkelingsprocessen

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: heeft de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering van betrokken financiële ondernemingen, en zo ja, welke? De wet zegt in de artikelen 4.14 en 4.15 dat de bedrijfsvoering zodanig moet worden ingericht dat deze een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf waarborgt. Hierbij gaat het niet alleen om het hebben en implementeren van processen maar ook om de toepassing daarvan; deze twee elementen komen in dit hoofdstuk terug.

3.2. Implementatie productontwikkelingsprocessen

Allereerst volgen de bevindingen met betrekking tot de implementatie van productontwikkelingsprocessen bij financiële ondernemingen. In de paragraaf hierna volgen de bevindingen aangaande de toepassing van deze processen in het geval van de ontwikkelde producten.

- 1. We constateren dat diverse financiële ondernemingen na 1 januari 2013 een productontwikkelingsproces hebben geïntroduceerd of dat ze een reeds voor 2013 bestaand proces hebben aangepast. Er is geen precies beeld van de mate en wijze van implementatie van productontwikkelingsprocessen door alle financiële ondernemingen, maar grotere ondernemingen lijken in het algemeen verder te zijn dan kleinere ondernemingen.**

Het is niet bekend welk percentage van de financiële ondernemingen over een productontwikkelingsproces conform artikel 32 BGfo beschikt. Er is geen nulmeting uitgevoerd bij de introductie van de wettelijke regeling op het productontwikkelingsproces en er is ook niet op een later moment een meting uitgevoerd naar het percentage van de ondernemingen dat beschikt over een productontwikkelingsproces conform artikel 32 BGfo.

Bij de partijen die na 1 januari 2013 een nieuwe vergunning voor financiële ondernemingen hebben aangevraagd is gecontroleerd of zij een productontwikkelingsproces hebben, als onderdeel van de toelating. Indien DNB of de AFM een vergunning verleent, controleert zij of het proces op orde is als onderdeel van een beheerste bedrijfsvoering. Hiermee wordt gewaarborgd dat nieuwe marktpartijen die onder de reikwijdte van de wet vallen bij de toetreding tot de financiële markt over een productontwikkelingsproces beschikken.¹²

Er is niet aan de reeds voor 2013 actieve ondernemingen gevraagd om de POP-procedures te laten zien of toe te sturen. De AFM heeft gekozen voor signaalgedreven en probleemgestuurd toezicht (zoals beschreven in hoofdstuk 2) wat inhoudt dat de toezichthouder zich richt op potentiële problemen die zich aandienen en

¹² Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de vergunningaanvraag gebeurt op basis van de informatie die de onderneming zelf verstrekt. Er wordt dus niet getoetst of aan alle vereisten voldaan wordt en of alle vereisten bekend zijn. Ook wordt niet standaard of integraal onderzocht hoe de bedrijfsvoering feitelijk is.

daarop intervenueert (in plaats van om op voorhand onderzoek uit te voeren bij álle financiële ondernemingen zonder dat daar aanleiding voor is).

Om een beeld te vormen van de mate waarin financiële ondernemingen beschikken over een productontwikkelingsproces hebben we ten eerste informatie opgevraagd bij de AFM. De AFM stelt dat in de jaren 2013 en 2014 weinig partijen hun POP op orde hadden. Niet alle marktpartijen bleken ervan op de hoogte dat de nieuwe normen op hen van toepassing waren. Door workshops en contacten met (grote en kleine) marktpartijen is in deze jaren duidelijk gemaakt aan financiële ondernemingen welke vereisten op hen van toepassing zijn. De signaalgedreven aanpak van de AFM leidde in deze jaren tot een groot aantal onderzoeken bij individuele partijen en daaropvolgende interventies. Met deze onderzoeken en interventies is volgens de AFM bereikt dat het productontwikkelingsproces is versterkt bij deze partijen.

In de periode 2015 en 2016 heeft de AFM de focus verschoven van individuele partijen naar meer marktbrede onderzoeken en verkenningen, door onderzoek te doen naar de kwaliteit van het POP van aanbieders van potentieel problematische producten/productkenmerken. Het beeld van de AFM is dat daardoor meer partijen beleid leken te gaan ontwikkelen en dat dit beleid meer werd toegepast bij het ontwikkelen van producten.

Op grond van het voorgaande lijkt een positieve ontwikkeling in de tijd waarneembaar, maar daar past de kanttekening bij dat productontwikkelingsprocessen ook nu nog niet bij alle partijen even goed zijn ingeregeld. De AFM kan ons beeld dat niet alle ondernemingen bekend zijn met de POP-eisen anekdotisch onderbouwen met voorbeelden van onderzoeken die de AFM heeft uitgevoerd bij deze partijen.

Er worden door ons op basis van de gevoerde gesprekken met ondernemingen verschillen opgemerkt tussen partijen, en de grootte van partijen lijkt hierin een rol te spelen. We kunnen niet vaststellen dat grote partijen het per definitie beter doen dan kleine, maar er zijn wel omstandigheden die daaraan kunnen bijdragen. Grotere ondernemingen hebben over het algemeen meer mogelijkheden (bijvoorbeeld meer capaciteit en/of meer gespecialiseerde kennis), terwijl zij doorgaans ook meer aandacht van en contact met de toezichthouder hebben. Deze kanttekening volgt uit de diverse interviews die we hebben gehouden om ons een beeld te vormen van de implementatie van productontwikkelingsprocessen bij verschillende typen financiële ondernemingen. Ons beeld dat partijen die nauwelijks in de aandacht van de AFM staan over het algemeen in mindere mate lijken te voldoen aan de wettelijke regeling komt overeen met de - weliswaar niet cijfermatig onderbouwde - ervaring van de AFM.

2. Banken en verzekeraars beschikten al over productontwikkelingsprocessen op grond van zelfregulering, maar ook bij banken en verzekeraars ziet de AFM dat zich tekortkomingen blijven voordoen die vooral betrekking hebben op de toepassing van de productontwikkelingsprocessen (en niet zozeer op de aanwezigheid ervan).

Voor banken en verzekeraars geldt dat ze al een POP hadden op basis van zelfregulering en dat de introductie van artikel 32 BGfo een reden gaf om te toetsen of het proces aan de nieuwe eisen voldeed. De wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces heeft op deze manier geleid tot een aanscherping en standaardisering van dit proces. Een aantal financiële ondernemingen stelt dat het uitvoeren van een scenario-analyse en het vaststellen van de 'negatieve' doelgroep (de groep consumenten voor wie het product niet geschikt is¹³) nieuwe elementen in dit proces waren.

¹³ Nota van toelichting: "De financiële onderneming zal bij de ontwikkeling van het product eerst moeten vaststellen wat de doelstelling van het product is en voor welke doelgroep dit product geschikt is. Onderdeel van het bepalen van de doelgroep is dat de financiële onderneming eveneens bepaalt welke doelgroep ongeschikt is voor het product. Bij de omschrijving en afbakening van een doelgroep worden de kenmerken van de doelgroep opgenomen. In de doelgroepomschrijving worden bijvoorbeeld opgenomen de kapitaal- en vermogenspositie, het risicoprofiel en voornoemde behoefte die met het financieel product dient te worden vervuld (de primaire doelstelling van de consument). Naarmate een financieel product ingewikkelder in elkaar zit, zal de doelgroepafbakening en de doelstellingomschrijving meer onderbouwd moeten zijn".

Uit de door ons uitgevoerde interviews komen verschillende beelden naar voren over de (mate van) naleving sinds 2013. Een aantal partijen geeft aan de productontwikkelingsprocessen bij banken en verzekeraars vooral te zien als een bevestiging of een aanscherping van wat er al was, maar in de ogen van de toezichthouder en een aantal adviseurs waren de processen zeker in het begin niet zonder gebreken.

Uit onderzoek van de AFM in 2016 bij diverse banken is gebleken dat op één uitzondering na het POP voldoende ingericht was.¹⁴ Tegelijkertijd ziet de AFM dat zich bij banken en verzekeraars serieuze tekortkomingen blijven voordoen. Zo worden er volgens de AFM bij reviews soms beslissingen genomen die niet in het belang van de klant zijn, vinden reviews soms niet plaats, zijn scenarioanalyses niet of beperkt aanwezig of zijn processen niet goed ingeregeld. Ook ziet de AFM dat de uitvoering/toepassing niet altijd overeenkomt met het beleid.

In jaarverslagen van de AFM zijn voorbeelden genoemd van tekortkomingen. Uit onderzoek in 2015 door de AFM naar zorgverzekeraars bleek bijvoorbeeld dat deze organisaties hun productontwikkelings- en reviewprocessen weliswaar over het algemeen goed hadden ingericht, maar dat een markt breed aandachtspunt was dat zorgverzekeraars nóg kritischer moesten kijken naar het aanbod aan aanvullende verzekeringen.¹⁵

3. Een zorgpunt is de relatief mindere aanwezigheid van productontwikkelingsprocessen in de sectoren van gevlmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van beleggingsinstellingen.

Bij de introductie van artikel 32 BGfo werd een aantal ondernemingen voor het eerst geconfronteerd met normen voor het productontwikkelingsproces: gevlmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van beleggingsinstellingen. Ondernemingen die nog niet over een POP beschikten maar wel zelf producten ontwikkelen en/of samenstellen moesten een dergelijk proces nog inrichten.

Het beeld op grond van de verkregen informatie in dit evaluatieonderzoek is dat de implementatie in deze marktsegmenten later op gang is gekomen en bij een deel van de ondernemingen niet op gang is gekomen.¹⁶ We baseren ons daarbij onder meer op informatie van de AFM, informatie uit onze eigen steekproef in deze marktsegmenten en enkele andere informatiebronnen.

De AFM geeft bijvoorbeeld aan dat de naleving van de plicht om een productontwikkelingsproces op basis van art. 32 BGfo te hebben in de genoemde sectoren een zorgpunt is. Ondernemingen als AIFM-partijen¹⁷ en partijen die goederenkrediet aanbieden hebben minder te maken gehad met het toezicht op productontwikkeling. Volgens de AFM hadden zij veelal geen, of een kwalitatief onvoldoende, POP.

Een steekproef onder een aantal financiële ondernemingen uit de vier hiervoor genoemde marktsegmenten laat ook dit beeld zien. In totaal hebben 22 korte telefonische gesprekken plaatsgevonden verdeeld over deze vier segmenten. Op acht gesprekspartners, afkomstig uit de marktsegmenten van kredietverleners, beheerders van (bepaalde) beleggingsinstellingen, serviceproviders, is artikel 32 BGfo van toepassing, maar 5 van de acht gesprekspartners geven aan niet bekend te zijn met productontwikkelingsprocessen. Voor de overige veertien gesprekspartners, allen gevlmachtigden, geldt dat ze niet bekend zijn met productontwikkelingsprocessen, maar ook dat we op grond van de gevoerde gesprekken ook niet met voldoende zekerheid konden vaststellen

¹⁴ AFM, Jaarverslag 2016, p. 53.

¹⁵ AFM, Jaarverslag 2015, p. 30.

¹⁶ Voor ondernemingen die na 2013 de markt hebben betreden is het beeld afwijkend, omdat het POP een vergunningvereiste is.

¹⁷ Het betreft hier dan voornamelijk de populatie die reeds voor de AIFM richtlijn een nationaal regime vergunning had en die van rechtswege een AIFM vergunning heeft verkregen. AIFM staat voor *Alternative Investment Fund Managers*. Uit een onderzoek uit 2016 door de AFM naar de naleving van de POP-norm door AIFM-vergunninghouders die zich richten op niet-professionele beleggers kwam een aantal tekortkomingen naar voren.

of artikel 32 BGfo op elk van deze gevolmachtigden van toepassing is. Dit hangt namelijk af van de mate waarin zij, in dit geval gevolmachtigden, zelf producten samenstellen.¹⁸

- 4. Er is variëteit in de wijze waarop ondernemingen hun productontwikkelingsprocessen hebben ingericht. Deze variëteit is overigens niet ongewenst of onbedoeld, zolang de wijze van implementatie maar voldoet aan de eisen in de wet.**

Artikel 32 BGfo biedt een algemene open norm voor alle producten die daaronder vallen. De wetgeving is *principle-based*. De AFM heeft aan financiële ondernemingen handvatten geboden voor de toepassing, door de KNVB-criteria en andere handvatten mee te geven (zie hoofdstuk 2 waar de KNVB-criteria zijn beschreven). Er zijn vrijheidsgraden voor de wijze waarop financiële ondernemingen de norm mogen toepassen. Blijkens de nota van toelichting mag de norm proportioneel worden toegepast.¹⁹ Met andere woorden, voor de complexe en impactvolle producten ligt de lat hoog en voor de relatief eenvoudige producten volstaat een eenvoudiger productontwikkelingsproces.

Er zijn vanzelfsprekend verschillen waarneembaar in de wijze waarop financiële ondernemingen de regels van het productontwikkelingsproces in de bedrijfsvoering hebben geïmplementeerd.²⁰ Uit de gesprekken met banken en verzekeraars is gebleken dat een groot deel van deze ondernemingen het productontwikkelingsproces op een soortgelijke manier in hun bedrijfsvoering heeft geïmplementeerd.²¹ Binnen een onderneming is vaak een ‘productmanager’ verantwoordelijk voor de documentatie omtrent het productontwikkelingsproces. In dit document worden de verschillende onderdelen beschreven, vaak volgens de KNVB-criteria van de AFM maar soms ook aan de hand van eigen zelf ontwikkelde criteria (die wel de KNVB-criteria afdekken). Het document dat bij een product hoort en waarin via antwoorden op vragen invulling wordt gegeven aan de criteria, wordt door de productmanager met betrokkenheid van diverse afdelingen en personen ingevuld. Het document wordt vervolgens voorgelegd aan en beoordeeld door een commissie of ander beoordelend gremium binnen de financiële onderneming. Het aantal commissies dat een document moet passeren verschilt per financiële onderneming.²² Bij de een zijn het er (iets) meer dan bij de ander. Naar eigen zeggen van de financiële ondernemingen komt het geregeld voor dat commissies het product nog niet goed genoeg vinden en het product/POP-document ‘terugsturen’ met het verzoek het product aan te passen, de doelgroep van het product aan te passen of de communicatie erover aan te passen. Het product moet dan verder worden uitgewerkt, of bepaalde aspecten moeten worden aangepast, voordat het aangepaste product en het aangepaste document weer worden getoetst door de volgende commissie of het besluitvormend orgaan (bestuur).

¹⁸ Voor de steekproef hebben we uiteindelijk 22 ondernemingen in deze vier sectoren gesproken. Een veelvoud daarvan is wel benaderd maar heeft uiteindelijk niet meegewerkt aan het onderzoek. We kunnen daaraan geen conclusies verbinden, omdat we niet weten of er een verband is tussen het niet meewerken en het niet hebben de vereiste productontwikkelingsprocessen. Tegelijkertijd is er ook geen aanleiding te veronderstellen dat die ondernemingen een ander - rooskleuriger - beeld zouden geven over de aanwezigheid van de vereiste productontwikkelingsprocessen.

¹⁹ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

²⁰ In het jaarverslag over 2015 constateerde de AFM: “De grote banken en verzekeraars hebben doorgaans een uitgebreid proces opgesteld. In de toepassing daarvan zien wij echter nog verschillen. Wij benadrukken de noodzaak om zelfkritisch te zijn, ook in productreviews. Zo kan een onderneming het verschil maken tussen het uitvoeren van een papieren exercitie en echt waarde toevoegen voor de klant”.

²¹ Ook uit publicaties komt het beeld naar voren dat er verschillen zijn in de wijze waarop de productontwikkelingsprocessen zijn ingeregeld bij individuele ondernemingen. Zie bijvoorbeeld: M.M. Verberk, Aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht in de praktijk (2016), *Het Product Approval and Review Process in de volmachtpraktijk*. Daarin wordt opgemerkt dat significante verschillen kunnen én zullen optreden in de toetsing van producten en de inrichting van het productontwikkelingsproces, enerzijds tussen de ene gevolmachtigd agent en de andere, anderzijds tussen gevolmachtigd agenten en verzekeraars. De verklaring daarvoor wordt gezocht in het ontbreken van heldere afspraken, waardoor er geen eenduidige werkwijze voor bijvoorbeeld gevolmachtigd agenten is.

²² Verschillende soorten commissies worden hier genoemd. Veel ondernemingen hebben een POP-commissie die bestaat uit commissieleden vanuit verschillende hoeken (compliance, klanten, legal). Andere commissies die worden genoemd zijn bijvoorbeeld: retailcommissies, global risk commissies, product-marketing-pricingcommissies.

Verschillen in de wijze van inrichting van de productontwikkelingsprocessen in een onderneming kunnen deels worden verklaard door verschillen in de omvang van de onderneming en de complexiteit - voor de klant - van het product. Zo zien we vaak dat hoe groter de onderneming is, des te groter het aantal functionarissen dat betrokken is bij het productontwikkelingsproces. Bij grotere organisaties kunnen ook verschillende processen voor verschillende categorieën van producten zijn ingericht. Verschillen hebben ook te maken met het profiel dat de financiële onderneming zelf kiest en de rol die zij wil spelen.

Er is ook variatie in de door financiële ondernemingen gekozen frequentie van de periodieke review van producten. Deze frequentie is niet wettelijk voorgeschreven. Het beginsel van proportionaliteit brengt mee dat de frequentie en ook de diepgang van de review kan verschillen. De gekozen frequentie is vaak sterk afhankelijk van de aard van het product. Hier geldt dat bij de complexe en impactvolle producten een meer frequente review wordt vereist dan bij minder complexe en impactvolle producten. Overigens komt het ook voor dat reviews in de tijd naar voren worden gehaald als gevolg van bijvoorbeeld klachten over een product.

5. De AFM heeft geen boetes of lasten uitgedeeld voor het niet hebben van een productontwikkelingsproces, maar heeft wel andere - voor de buitenwereld vaak minder zichtbare - interventies ingezet om te stimuleren dat financiële ondernemingen aan de regels voldoen.

Er zijn in de onderzoeksperiode geen boetes uitgedeeld aan ondernemingen die hun POP niet op orde hadden, maar daaraan kan niet de conclusie worden verbonden dat geen overtredingen zijn geconstateerd. Immers, de AFM heeft weliswaar niet formeel gehandhaafd (met een boete of een last onder dwangsom), maar heeft wel veelvuldig zogenaamde 'informele' handhavinginstrumenten ingezet, zoals normoverdragende gesprekken/brieven en waarschuwingsbrieven. Ook zijn voornemens tot een aanwijzing of boete uitgebracht. Financiële ondernemingen hebben op grond daarvan hun productontwikkelingsprocessen en/of de toepassing ervan op specifieke producten aangepast en verbeterd, waarmee zij hebben voorkomen dat de toezichthouder formele instrumenten moest inzetten. De interventies hebben ook geleid tot het van de markt halen of aanpassen van het product.

6. Veranderingen in de bedrijfsvoering van financiële ondernemingen, zoals de introductie en toepassing van een productontwikkelingsproces, zijn ingegeven door een breed spectrum aan ontwikkelingen die in de financiële sector hebben plaatsgevonden en niet alleen ingegeven door artikel 32 BGfo.

De introductie van artikel 32 BGfo stond niet op zichzelf, maar was onderdeel van een brede beweging. Het artikel past in een trend die al gaande was, ruim voor 2013, om het maatschappelijk vertrouwen in de financiële sector te herstellen. Ondernemingen zijn meer aandacht gaan besteden aan het consumentenperspectief in de productontwikkeling (klantbelang centraal), daartoe aangezet en gestimuleerd door onder meer gewijzigde maatschappelijke opvattingen, door gewijzigde wetgeving (als gevolg van gewijzigde maatschappelijke opvattingen) en door de AFM, die aandacht heeft geschonken aan het centraal stellen van het klantbelang, onder meer via een zogenaamd *dashboard*²³ en de KNVB-criteria.

De productontwikkelingsprocessen bij financiële ondernemingen zijn niet in beton gegoten in de zin dat ze, als ze eenmaal zijn vastgesteld, niet meer worden aangepast. In het onderzoek zijn diverse voorbeelden aan de orde gekomen van aanleidingen om de processen tussentijds aan te passen. Bijvoorbeeld de implementatie van een nieuwe werkwijze (zoals *agile*), fusies en overnames die een aanleiding vormen om de processen te harmoniseren en aan te passen, nieuwe wetgeving als MiFID II en IDD of de wens om een versnelde procedure te creëren voor online producten waarvoor een korte *time to market* van strategisch belang is in het licht van te verkrijgen marktaandeel.

²³ Het Klantbelang Dashboard is een tool waarin de AFM elk jaar meet in welke mate banken en verzekeraars het klantbelang centraal stellen.

3.3. Toepassing productontwikkelingsprocessen

Hierna volgen de bevindingen met betrekking tot de toepassing van de productontwikkelingsprocessen.

7. De AFM heeft naar eigen zeggen geconstateerd dat de toepassing van de productontwikkelingsprocessen door financiële ondernemingen vaak niet adequaat was.

De AFM heeft geconstateerd dat het beleid van het POP in de markt in de afgelopen jaren meer is ingebed, maar ook dat het in de toepassing van productontwikkelingsprocessen bij specifieke producten nog vaak niet goed gaat. Het komt geregeld voor dat het productontwikkelingsproces wel conform de wet is ingericht in de bedrijfsvoering, maar dat dit proces niet adequaat wordt toegepast. Ook consultants geven aan dat er nog verbeterpunten zijn. We geven enkele voorbeelden:

- Er ontbreekt een concrete beschrijving van de (positieve) doelgroep: die is soms te 'hoog over', waardoor producten voor iedereen geschikt lijken te zijn terwijl ze dat niet zijn.
- Er is geen goede beschrijving van - wat nu doorgaans wordt aangeduid als - de 'negatieve' doelgroep, de groep waarvoor het product niet geschikt is en waarbij het product niet terecht mag komen.
- De effecten van *life events* of marktscenario's ontbreken, zijn onvoldoende of zijn niet diepgravend genoeg in beeld gebracht. Zo komt het voor dat er alleen marktscenario's worden omschreven die niet veel afwijken van hoe de markt er op dat moment uitziet. Het is juist belangrijk om in de beschrijving hiervan ook rekening te houden met een markt die sterk verandert. Op deze manier kan worden gewaarborgd dat het product ook geschikt is in een sterk veranderend marktklimaat en bij een sterk veranderende klantbehoefte.
- De voorziene communicatie over een product is niet toereikend of niet goed genoeg afgestemd op de beoogde doelgroep.

Er is volgens de AFM meer aandacht voor het POP bij het ontwikkelen van nieuwe producten dan bij reviews van bestaande producten. Reviews worden minder goed uitgevoerd. De AFM constateert dat reviews niet plaatsvinden, dat niet op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de klant, dat scenarioanalyses niet of beperkt aanwezig zijn of dat processen niet goed zijn ingeregeld. Ook ziet de AFM dat de uitvoering/toepassing niet altijd overeenkomt met het beleid.

8. Proportionaliteit in de toepassing door financiële ondernemingen is een aandachtspunt: de wetgeving biedt daartoe ruimte en de AFM wil deze ruimte honoreren, maar de perceptie in de markt is anders.

Een aantal financiële ondernemingen heeft aangegeven dat het doorlopen van het productontwikkelingsproces van simpele producten onnodig tijdrovend en duur is. De eisen worden soms te zwaar geacht voor bepaalde (eenvoudige) producten, het proces van toetsing te uitgebreid.

De AFM en anderen wijzen erop dat artikel 32 BGfo proportioneel kan worden toegepast. Uit de nota van toelichting bij artikel 32 BGfo blijkt dat ook; niet elk product behoeft een even zwaar proces.²⁴ Zo hoeft de toepassing van het productontwikkelingsproces bij een simpel product niet even uitgebreid te zijn als bij een ingewikkeld product dat voor lange tijd wordt afgesloten. Een *life event*-analyse krijgt bijvoorbeeld meer gewicht bij een product dat voor een hele lange tijd wordt afgesloten (bijvoorbeeld een levensverzekering) dan bij een product dat op korte termijn kan worden stopgezet (bijvoorbeeld een autoverzekering).

Er zijn een paar mogelijke verklaringen voor het verschijnsel dat ondernemingen de proportionaliteit niet ervaren. Mogelijk is onvoldoende duidelijk dat de processen proportioneel mogen worden ingezet, mogelijk wil

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

de financiële onderneming zelf geen enkel risico lopen om door de toezichthouder op de vingers te worden getikt (*better safe than sorry*) en mogelijk is de toezichthouder alsnog veeleisend als het gaat om de diepgang van de analyses bij eenvoudige producten. In het onderzoek is niet naar voren gekomen welke van de mogelijke verklaringen in welke mate bijdragen aan het verschijnsel.

9. Bij de toepassing van het productontwikkelingsproces worden dilemma's ervaren. Verschillende ondernemingen maken logischerwijs verschillende afwegingen. Waar een product bij de ene partij uiteindelijk niet door het proces komt, kan een vergelijkbaar product bij de ander wel de weg naar de markt vinden.

Het doorlopen van het productontwikkelingsproces en het evenwichtig afwegen van klantbelang en commercieel belang maakt dilemma's expliciet waarin een afweging moet worden gemaakt. Die afweging is niet altijd 'zwart-wit' of 'goed-fout'. Doel van de wet is juist ook dat er vanuit verschillende perspectieven wordt gekeken en een evenwichtige belangenafweging wordt gemaakt.

Een van de dilemma's is het al dan niet aanbieden van budgetproducten. Enerzijds geldt dat er vraag is naar budgetproducten, bijvoorbeeld een betaalbare AOV voor zelfstandige ondernemers. Anderzijds geldt dat deze producten, als ze te veel worden 'uitgekleed', eigenlijk niet meer doen wat ze zouden moeten doen. Waar de grens precies ligt, als het gaat om het mogen uitkleden van een product, is lastig te bepalen. Waar de een vindt dat een budget-versie van een verzekering een goed product is voor een groep consumenten die niet veel te besteden heeft, zolang de communicatie over de dekking maar helder is, zegt de ander dat de dekking zodanig laag is dat daarmee te veel afbreuk wordt gedaan aan wat de consument op grond van de naam van het product mag verwachten van het product (ongeacht de communicatie).

Een andere afweging is of complexe producten voor een relatief kleine groep (niche) moeten worden aangeboden. Waar de een er de nadruk op legt dat goede communicatie en distributie kunnen verhinderen dat het product terecht komt buiten de beoogde doelgroep, geeft de ander aan dat er altijd een risico is dat een product de weg naar de niet-beoogde doelgroepen kan vinden en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de afweging van het wel of niet op de markt brengen van een product.

4. Veranderingen in het productaanbod

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: Welke veranderingen zijn zichtbaar in het productaanbod en in hoeverre houden die verband met het toezicht op het productontwikkelingsproces?

Hierbij wordt eerst ingegaan op de veranderingen in het productaanbod tussen 2013 en nu en daarna wordt een relatie gelegd met artikel 32 BGfo en de invloed die dit artikel via onder meer de interventies door de AFM heeft gehad op het productaanbod.

4.2. Veranderingen in productaanbod

Hierna volgt de bevinding inzake de verandering in het productaanbod.

- 10. Het productaanbod van vóór de invoering van de wettelijke bepaling op 1 januari 2013 is anders dan het huidige productaanbod. Bij de veranderingen in het productaanbod spelen diverse factoren een rol (en dus zeker niet alleen de inwerkingtreding van artikel 32 van het BGfo).**

Veel gesprekspartners geven aan dat het productaanbod sinds begin 2013 is veranderd. Op hoofdlijnen worden vooral de volgende twee ontwikkelingen gezien:

- Er zijn over het algemeen minder verschillende typen financiële producten. Dit wil zeggen dat er verscheidene typen financiële producten van de markt zijn verdwenen. Voor consumenten betekent dit dat er binnen productgroepen minder te kiezen is. Voor ondernemingen betekent het dat er binnen productgroepen minder variëteit aan producten worden aangeboden.
- Producten zijn over het algemeen eenvoudiger geworden, en meer gestandaardiseerd.

Bij deze veranderingen in het productaanbod spelen diverse factoren een rol. De door ons geïnterviewde brancheorganisaties, financiële ondernemingen en andere organisaties (waaronder de toezichthouders) noemen diverse verklaringen voor de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het productaanbod sinds 2013. Hierna volgt een opsomming van die genoemde verklaringen:

- Veranderingen in wet- en regelgeving zijn volgens nagenoeg alle betrokkenen van grote invloed. Dit geldt in elk geval voor fiscale wetgeving, die bepaalde financiële producten wel of juist niet aantrekkelijk maakt. Zo zijn nieuwe aflossingsvrije hypotheekleningen onaanvaardbaar geworden door de regel dat daarvoor geen hypotheekrenteaftrek meer geldt.
- Financiële ondernemingen bieden een kleinere verscheidenheid aan financiële producten aan. Ondernemingen en brancheorganisaties merken op dat er rationalisatie heeft plaatsgevonden bij de financiële ondernemingen. Processen zijn steeds doelmatiger ingericht en daarmee is het aantal producten beperkt.

- Ook consolidatie in de sector is een aanleiding geweest voor vermindering van het productaanbod. Wanneer twee partijen samengaan of fuseren, worden de portefeuilles opnieuw tegen het licht gehouden en vaak gecombineerd.
- Producten verdwijnen volgens financiële ondernemingen als ze niet succesvol of rendabel zijn, bijvoorbeeld als sprake is van een beperkte instroom van klanten, een (te) beperkt rendement of een relatief grote hoeveelheid klachten.
- Er komen minder niche-producten op de markt. Dit is het gevolg van het steeds meer aanbieden van *execution only* (zonder advies) producten. Niche-producten lenen zich minder goed voor *execution only*.
- Technologische ontwikkelingen hebben volgens nagenoeg alle stakeholders geleid tot toegenomen standaardisering. Digitalisering van de financiële sector heeft gezorgd voor de ontwikkeling van meer gestandaardiseerde producten die beschikbaar zijn voor grotere doelgroepen. Toenemende automatisering van vermogensbeheer heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat het aantal producten dat wordt aangeboden in vermogensbeheer kleiner is geworden.
- Marktomstandigheden spelen ook een rol bij de verandering van het productaanbod. De lage rente beïnvloedt bijvoorbeeld de mogelijkheden om spaarproducten te ontwikkelen.
- Tot slot wijzen gesprekspartners erop dat de opvattingen van de maatschappij en sector onderhevig zijn geweest aan veranderingen in de periode vanaf 2013. Bepaalde producten worden nu anders beoordeeld dan voorheen.

4.3. Relatie art. 32 BGfo en veranderingen productaanbod

Hierna volgen de bevindingen inzake de relatie tussen de komst van artikel 32 BGfo en de veranderingen in het productaanbod.

11. In jaarverslagen wijst de AFM op een aantal producten dat is aangepast of van de markt verdwenen na een interventie in het kader van het toezicht op het productontwikkelingsproces.

Na de introductie van artikel 32 BGfo is een aantal producten aangepast of van de markt verdwenen. In jaarverslagen wijst de AFM, in het kader van het toezicht op het productontwikkelingsproces, niet alleen op aanpassingen van processen maar ook op interventies ten aanzien van bepaalde producten:

- In 2013, na invoering van de wettelijke bepaling, heeft de AFM naar eigen zeggen negen producten van de markt gehaald omdat deze niet voldeden aan de eisen van artikel 32 BGfo (waaronder een **onwenselijk pensioenproduct**, **achtergestelde deposito's** en **AOV's** met onwenselijke voorwaarden). Daarnaast heeft de AFM consumenten een aantal keren gewaarschuwd voor risicovolle producten zoals beleggingsobligaties en bitcoins.²⁵
- De AFM maakt in het jaarverslag 2014 gewag van aanpassingen van de volgende producten en processen:²⁶
 - **Uitvaartverzekeringen.**²⁷ Het gaat hier om de mogelijkheid tot afkopen. Het is meer gangbaar geworden dat uitvaartverzekeringen op een goede manier afkoopbaar zijn.
 - **Woonlastenverzekeringen.**²⁸ Bij de woonlastenverzekeringen zijn productvoorwaarden betreffende maximale uitkeringsbedragen en de dekking gewijzigd.

²⁵ AFM, Jaarverslag 2013, p. 11. Bitcoins zijn overigens geen financiële producten, in de zin van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

²⁶ AFM, Jaarverslag 2014, p. 8.

²⁷ AFM, Jaarverslag 2014, p. 8.

²⁸ AFM, Jaarverslag 2014, p. 8.

- **Pensioenproducten.**²⁹ Het betreft hier pensioenproducten die te hoge kosten hadden, of ongeschikt waren voor de doelstelling van het product.
- In het jaarverslag over 2015 meldt de AFM dat concrete verbeteringen zijn gerealiseerd bij het productontwikkelingsproces van **aanvullende zorgverzekeringen** en **autofinancieringen**. Daarnaast zijn concrete wijzigingen gerealiseerd in de boeteberekening bij het voortijdig opnemen van **spaardeposito's**. Ook zijn aanpassingen doorgevoerd waardoor er in situaties als werkloosheid en arbeidsongeschiktheid geen onnodig hoge drempel is voor het opnemen van het saldo.³⁰
- In het jaarverslag over 2016 noemt de AFM:
 - **Autofinancieringen (met 0% rente).** In 2015 heeft de AFM het POP-onderzoek naar autofinancieringen afgerond. De oproep van de AFM tot wijzigingen heeft effect gehad: sinds september 2016 worden geen 0% autofinancieringen meer aangeboden. Deze 0% autofinancieringen waren misleidend omdat de daadwerkelijke kosten van het krediet in veel gevallen in de prijs van de auto waren verwerkt. Consumenten worden daardoor onnodig verleid kredieten aan te gaan voor de aanschaf van de auto.
 - Aanbieders zijn gestopt met het aanbieden van bepaalde financiële producten met een **hefboom groter dan 50**.
 - Het weren van het provisieloze **consumptief krediet** in combinatie met een hypotheek zonder nazorg, omdat via provisie de consument nazorg kan inkopen.³¹
- In het jaarverslag over 2017 meldt de AFM dat een onderzoek is gestart naar producten die niet passend zijn in de lage-rente-omgeving of onvoldoende rekening houden met een mogelijke stijging van de rente. Ook vraagt de AFM aandacht voor pensioenproducten die kostenefficiënt zijn en aansluiten op de behoefte van consument en deelnemer. De AFM heeft erop gewezen dat ook buiten de in de jaarverslagen gerapporteerde gevallen productkenmerken, distributie of informatieverstrekking zijn aangepast als resultaat van het toezicht.

12. Voor een aantal andere producten geldt dat ze zijn aangepast of verdwenen in de periode 2013-2018 en dat artikel 32 BGfo daarbij een rol kan hebben gespeeld.

Er zijn in het onderzoek (en met name uit de gevoerde gesprekken) ook producten naar voren gekomen waarbij er indicaties zijn dat ze zijn aangepast dan wel niet of minder vaak in de markt voorkomen en waarbij artikel 32 BGfo (en het doorlopen van het productontwikkelingsproces door de aanbieder) een rol kan hebben gespeeld. Voorbeelden hiervan zijn.

- **Doorlopende kredieten of consumptieve kredieten.** Kredieten waarbij een consument tot een bepaalde limiet geld kan opnemen zijn afgenomen, terwijl persoonlijke leningen zijn toegenomen.³²
- De eerder genoemde **aflossingsvrije hypotheek** kunnen risicovol zijn voor consumenten. Inmiddels zijn deze **hypotheek** niet verboden, maar is de rente niet langer fiscaal aftrekbaar voor aflossingsvrije hypotheek die vanaf 2013 zijn afgesloten. Daarmee is het voor de meeste consumenten een onaantrekkelijk product geworden. De algemene zorgplicht vereist dat bij het beheren van de hypotheek gedurende de looptijd de gerechtvaardigde belangen van de consument in acht worden genomen. De verwachting is dat bestaande klanten met een aflossingsvrije hypotheek inzicht krijgen in hun product en waar nodig tot actie worden aangezet om mogelijke toekomstige risico's te mitigeren.
- In de praktijk komen geen nieuwe **beleggingsverzekeringen** op de markt. Daarbij speelt ook mee dat het aanbieden van dit type product gevolgen kan hebben voor het imago van de aanbieder.

Een algemene waarneming is dat meer complexe en riskante producten nu meer zijn ingekaderd. In het productontwikkelingsproces moet de positieve en negatieve doelgroep worden vastgesteld en dienen

²⁹ AFM, Jaarverslag 2014, p. 8.

³⁰ AFM, Jaarverslag 2015, p. 27.

³¹ AFM, Jaarverslag 2016, p. 45. N.B. Het op 1 januari 2013 ingevoerde provisieverbod is dus niet van toepassing hierop.

³² VFN, Jaarverslag 2018, p. 24. Het Dashboard Klantbelang kijkt naar verschillende aspecten, waaronder productontwikkelingsprocessen.

scenario's te worden geanalyseerd. In het POP moet ook worden gekeken of het distributiekanaal geschikt is om het product af te nemen. Een complex financieel product zal minder worden gedistribueerd *via execution only* en meer via advies omdat klanten een complex product in het algemeen minder goed zullen begrijpen.

Wanneer een consument een complex financieel product *execution only* wil afsluiten, moet de consument een zogenaamde 'kennis- en ervaringstoets' doen en moet de aanbieder afwegen of de inzet van dit kanaal ertoe leidt dat de juiste doelgroep wordt bereikt. Waar deze producten voorheen beschikbaar waren voor grotere groepen klanten, worden er nu volgens gesprekspartners meer maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de producten alleen worden verstrekt aan mensen die het risico begrijpen en kunnen dragen.

13. Artikel 32 BGfo heeft ook effect gehad op producten die buiten de scope vallen: aanbieders kunnen hun processen ook toepassen op producten die niet onder de norm vallen.

Een aantal producten viel aanvankelijk niet onder artikel 32 BGfo, maar valt inmiddels wel onder Europese regels (MiFID II en IDD) en moet dus voldoen aan Europese richtlijnen voor productontwikkeling.³³ In de periode 2013-2018 zijn deze producten of een deel van deze producten mogelijk al wel aangepast door de aanbieders en artikel 32 BGfo kan daar een rol bij hebben gespeeld. Deze 'reflexwerking' komt voort uit het feit dat sommige aanbieders hun productontwikkelingsprocessen ook doorlopen voor producten die niet onder artikel 32 BGfo vallen. De verkoop van een aantal van deze producten is inmiddels verboden of beperkt op grond van de Europese regels (en niet op grond van artikel 32 BGfo).³⁴

14. Van artikel 32 BGfo gaat een anticipatie-effect uit, in die zin dat er ook producten zijn die niet meer worden bedacht, of niet meer het ontwikkeltraject ingaan omdat er al in een vroeg stadium vanuit wordt gegaan dat deze (mogelijk) niet door het POP heen komen. Ook dit anticipatie-effect is lastig te kwantificeren maar het is niet uit te sluiten dat dit onzichtbare effect van artikel 32 BGfo groter is dan het zichtbare effect, dat wil zeggen producten die door interventie van de AFM worden aangepast of verdwijnen.

Enkele gesprekspartners geven aan dat als wordt vermoed dat een product waarschijnlijk niet door het POP heen zal komen, het voorkomt dat bij dit soort producten wordt besloten om de ontwikkeling ervan niet door te zetten. Voorbeelden die financiële ondernemingen noemen zijn bijvoorbeeld 'budgetproducten': producten die heel goedkoop zijn (en in die zin in een behoefte van de consument voorzien), maar die eigenlijk niet goed genoeg bieden wat de - meeste - consument(en) van het product nodig hebben en verwachten.

³³ Deze Europese regels, die hebben geleid tot aanpassingen in het BFfo in 2018 en 2019, maken geen onderdeel uit van deze evaluatie.

³⁴ Op grond van de Europese regels (en niet op grond van artikel 32 BGfo) heeft de AFM in 2019 zelf twee nationale productinterventiemaatregelen genomen: het verbod op binaire opties en de verkoopbeperking aan Contracts For Difference (CFD's). De maatregelen zijn op 19 april 2019 in werking getreden. Met de inwerkingtreding geldt een verbod om binaire opties in of vanuit Nederland op de markt te brengen, te verspreiden of te verkopen aan niet-professionele beleggers (retailbeleggers). Het in of vanuit Nederland op de markt brengen, verspreiden of verkopen van CFD's aan retailbeleggers is vanaf die datum beperkt mogelijk. Andere producten die onder MiFID II vallen zijn onder meer aandelen, obligaties, beleggingsfondsen, structural notes, de zogenaamde 'turbo's' en 'sprinters' en fix short producten.

5. Effectiviteit van de wettelijke regeling

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: Is de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces doeltreffend en effectief? Waarom is dat wel of niet het geval? We bezien hier de effectiviteit in de zin van doeltreffendheid, maar besteden ook aandacht aan de bijkomende lasten en de neveneffecten.

5.2. Effectiviteit van art. 32 BGfo

De wettelijke regeling (artikel 32, eerste lid) zegt dat een financiële onderneming beschikt over “adequate procedures en maatregelen die waarborgen (1) dat bij de ontwikkeling van het financieel product op een evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de consument (...), en (2) dat het financieel product aantoonbaar het resultaat is van deze belangenafweging.” Artikel 32 grijpt dus aan bij het al dan niet beschikken over “adequate procedures en maatregelen”, maar het bereiken van het doel vergt dat deze een waarborg bieden voor een evenwichtige belangenafweging (proces) en een aantoonbaar resultaat van deze belangenafweging (product).

Hierna volgen de bevindingen inzake de effectiviteit van de wettelijke regeling.

15. Het effect van artikel 32 is niet eenvoudig te isoleren van het effect van ander beleid en van andere factoren die van invloed zijn op de manier waarop financiële ondernemingen omgaan met klantbelangen.

In de vorige hoofdstukken is al gebleken dat verschillende ontwikkelingen invloed hebben gehad op de aandacht voor het op evenwichtige wijze rekening houden met de belangen van de klant bij het ontwikkelen en aanbieden van en het adviseren over financiële producten. Het gaat niet alleen om maatschappelijke en economische omstandigheden, maar ook om wijzigingen in regelgeving:

- Vakbekwaamheidseisen. Per 1 januari 2014 zijn de nieuwe, aangescherpte vakbekwaamheidseisen voor financiële dienstverleners in werking getreden. Met de eisen wordt beoogd de vakbekwaamheid van financiële adviseurs - en daarmee passend advies voor de consument - nader te borgen en hiermee de kwaliteit van financiële dienstverlening in het algemeen te verhogen. De eisen zijn aangescherpt nadat uit verschillende onderzoeken was gebleken dat de kwaliteit van advisering en het vakbekwaamheidstelsel op een aantal punten niet volstond.³⁵ Er zijn aanvullende eisen gesteld aan permanente educatie.
- Zorgplicht. Per 1 januari 2014 is er in de Wet op het financieel toezicht (Wft) een algemene zorgplicht vastgelegd voor financiële dienstverleners. Op grond hiervan dient een financiële dienstverlener op zorgvuldige wijze de gerechtvaardigde belangen van een consument of begunstigde in acht te nemen.

³⁵ Kamerstukken II 2012/13, 29507, nr. 117.

Indien een financiële dienstverlener adviseert, dient hij te handelen in het belang van de consument of begunstigde.³⁶

- Verplichte beroepsaansprakelijkheid voor financieel dienstverleners. Eén van de eisen om een vergunning te krijgen is de eis dat deze moet beschikken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering. De verzekeraar stelt op grond van deze verzekering eisen aan de financiële dienstverlener.
- Provisieverbod. Het provisieverbod is tegelijkertijd met het productontwikkelingsproces, op 1 januari 2013, in werking getreden (en een jaar later ook van toepassing geworden op beleggingsproducten en –diensten). Het is aanbieders van financiële producten niet meer toegestaan om adviseurs/bemiddelaars te betalen voor het bemiddelen van complexe en impactvolle financiële producten waardoor de perverse prikkel bij de adviseur om producten te adviseren waarover een relatief hoge provisie wordt verkregen is weggenomen.³⁷ In de evaluatie van het provisieverbod is geconcludeerd dat de directe sturing in de markt richting bepaalde producten en aanbieders is beëindigd.³⁸
- Kennis- en ervaringstoets bij *execution only*. Om te bepalen of de consument in staat is om zonder advies een financieel product af te sluiten moet de consument eerst een kennis- en ervaringstoets doen. De kennis- en ervaringstoets is verplicht voor financiële producten zoals een hypotheek, een pensioenaanvulling of een arbeidsongeschiktheidsverzekering.³⁹
- Uiteraard heeft Europese regelgeving zoals MiFID II en IDD impact, omdat ook via die weg eisen worden gesteld aan productontwikkeling bij financiële ondernemingen.
- Aan aanbieders worden eisen gesteld met betrekking tot transparant zijn over de kosten van een product.
- De AFM heeft zelf in 2013 een beleidsregel vastgesteld over informatieverstrekking over financiële producten en diensten. De beleidsregel geeft aan waaraan bijvoorbeeld reclame-uitingen over financiële producten moeten voldoen. Op het gebied van informatieverstrekking bestaan overigens ook initiatieven van vergelijkingsites en aanbieders zelf.⁴⁰

16. Artikel 32 BGfo draagt bij aan verkleining van de kans dat pertinent slechte financiële producten de weg naar de markt vinden. Dit effect wordt bereikt door het handelen van financiële ondernemingen zelf doordat die bepaalde producten niet meer ontwikkelen of niet meer verkopen en door de - zichtbare en onzichtbare - interventies van de AFM.

Het doel van het toezicht op 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 kans is verkleind dat slechte financiële producten de weg naar de markt vinden. Dit blijkt uit de door de AFM in de jaarverslagen gerapporteerde resultaten op het gebied van het productontwikkelingsproces (zie ook bijlage 4 in dit rapport en zie ook bevinding 11 en 12 eerder in dit rapport). Daarin worden diverse voorbeelden

³⁶ Kamerstukken II 2012/13, 29507, nr. 117.

³⁷ Kamerstukken II 2012/13, 29507, nr. 117.

³⁸ Decisio, De markteffecten van het provisieverbod, 2018.

³⁹ De KE-toets is alleen van toepassing op 'impactvolle producten'. Voorbeelden van producten die niet onder de KE-toets verplichting vallen zijn uitvaartverzekeringen en overlijdensrisicoverzekeringen. Zie ook:

<https://www.afm.nl/nlnl/consumenten/themas/advies/advieskosten/execution-only>.

⁴⁰ Een voorbeeld is de Verzekeringskaart die het Verbond introduceerde in 2016, waarin de meest relevante kenmerken van een verzekering in een oogopslag duidelijk worden gemaakt. Zie

<https://www.consumentenbond.nl/rechtsbijstandverzekering/verzekeringskaarten-de-eerste-staan-online> en

<https://www.vanatotzekerheid.nl/verzekeringskaarten/>.

genoemd van producten die zijn aangepast of verdwenen en waarbij de interventies van de AFM een rol hebben gespeeld.

Daarnaast is er het effect dat producten bij individuele financiële dienstverleners in hun productontwikkelingsproces ‘sneuelen’ of worden aangepast. In de gesprekken zijn diverse voorbeelden naar voren gekomen. Hoe groot dit effect is, kunnen we niet precies aangeven. In het onderzoek hebben we wel met veel financiële ondernemingen gesproken (namelijk 32 financiële ondernemingen), maar de resultaten van die gesprekken kunnen we niet zo maar extrapoleren naar de hele financiële sector.

Ook zien we het effect dat productontwikkelaars bepaalde producten niet meer in het productontwikkelingsproces inbrengen, vanwege hun vermoeden over de eventuele uitkomsten ervan. Dit is eigenlijk een onzichtbaar (anticipatie-)effect van de wettelijke regeling, waarvan niet is aan te geven hoe groot het is. Dit geldt ook voor de effecten op de ontwikkeling van processen die niet onder de norm vallen (reflexwerking).

Bij deze bevinding brengen wij de volgende nuanceringen aan:

- *Nuancing 1: Het is niet exact vast te stellen in hoeverre alle financiële ondernemingen daadwerkelijk beschikken over een productontwikkelingsproces dat voldoet aan de wettelijke eisen.*

De procedures en maatregelen van het productontwikkelingsproces dienen te waarborgen dat een evenwichtige belangenafweging plaatsvindt, met een financieel product dat daarvan aantoonbaar het resultaat is. Het is niet vast te stellen welk percentage van de financiële ondernemingen daadwerkelijk beschikt over een proces, laat staan of dat proces voldoende waarborgen biedt.

Er is geen nulmeting uitgevoerd en ook geen latere meting om het nalevingspercentage te achterhalen, noch zijn de productontwikkelingsprocessen van alle financiële ondernemingen opgevraagd of gevorderd. Het opvragen of vorderen van informatie is alleen gebeurd in het licht van bijvoorbeeld themaonderzoeken van de AFM of in het licht van het aantreffen van potentieel ‘slechte’ producten. Dit is te verklaren vanuit de filosofie van risicogestuurd toezicht, waarbij de aandacht wordt gericht op de grootste problemen en dus ook op het detecteren van potentieel slechte producten. Tegelijkertijd beperkt het zicht op resultaten zich daardoor vooral tot anekdotisch bewijs en ontbreekt daarmee integraal inzicht in de effectiviteit.

De algemene indruk is dat veel financiële instellingen hun productontwikkelingsproces op orde willen hebben en het proces zorgvuldig willen toepassen. Uit de gesprekken blijkt dat partijen zelf het belang ervan inzien. Zij beseffen ook dat het product ‘aantoonbaar’ het resultaat moet zijn van een evenwichtige belangenafweging. Het dossier moet ook op orde zijn voor het geval de toezichthouder langskomt. Met andere woorden: er moet een goed *audit trail* zijn.

In hoofdstuk 3 is beschreven dat er verschillen bestaan tussen ondernemingen in verschillende deelmarkten en van verschillende omvang. Het algemene beeld is dat banken en verzekeraars een voorsprong hadden en hebben maar ook bij hen ziet de AFM nog tekortkomingen met name in de wijze waarop de processen worden toegepast. Een zorgpunt is de beperkte aanwezigheid van productontwikkelingsprocessen in de sectoren van gevolmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van (bepaalde) beleggingsinstellingen. Een telefonische rondgang bij een steekproef van financiële ondernemingen voedt het vermoeden dat de aanwezigheid van een proces in bepaalde sectoren minder vanzelfsprekend is (zie ook bevinding 3). Daarbij lijkt er een relatie te zijn tussen omvang van de onderneming en aanwezigheid van een proces. Grote ondernemingen beschikken over meer mogelijkheden om een proces in te richten, terwijl zij ook meer in de aandacht van en in contact met de toezichthouder staan.

Uiteraard kunnen er ook ondernemingen zijn die bewust de grenzen van de wet opzoeken (en soms overschrijden), inclusief de grenzen van de normen voor het productontwikkelingsproces. Dit kan lucratief zijn in een markt waar producten - waar nog wel vraag naar is – verdwijnen (als de ene onderneming zich van de markt terugtrekt, ontstaat juist ruimte voor een ander), maar deze evaluatie heeft hiervan geen voorbeelden aan het licht gebracht.

- *Nuancering 2: Het productontwikkelingsproces en het toezicht erop sluit niet uit dat er producten op de markt komen die later (voor bepaalde groepen) schadelijk blijken te zijn of die toch groepen bereiken waarvoor ze volgens de doelgroepomschrijving in het POP niet bedoeld zijn.*

Volgens artikel 32 BGfo moet het productontwikkelingsproces leiden tot een evenwichtige belangenafweging en tot een product dat daarvan een aantoonbaar resultaat is. Dit betekent niet dat er geen producten op de markt kunnen komen die later schadelijk blijken te zijn.

Bij het wegen van het consumentenbelang bestaat altijd interpretatieruimte, ook al dwingt het proces om bepaalde analyses te maken en daarin bijvoorbeeld *life events* mee te nemen. Waar de ene onderneming tot de conclusie komt dat een bepaald 'budgetproduct' niet in het belang van de consument is omdat het zodanig goedkoop is gemaakt, dat het product niet meer helemaal doet wat de klant ervan verwacht, kan de andere onderneming een andere afweging maken omdat de consument met een goede informatievoorziening een goed geïnformeerde keuze kan maken over de kosten en opbrengsten van het product. Ook als hetzelfde productontwikkelingsproces wordt doorlopen kan het resultaat verschillend zijn: de ene ziet af van het product, de andere biedt het aan, met bijvoorbeeld voorzieningen voor informatie, advies en nazorg.

Het is ook denkbaar dat financiële ondernemingen het productontwikkelingsproces doorlopen, maar daarbij slechts erop gericht zijn dat de uitkomst van dat proces is dat een product wel op de markt kan worden aangeboden. De procedure wordt dan wel op papier, maar niet 'in werkelijkheid' toegepast. Dan bestaat uiteraard wel het risico dat de toezichthouder dit product in de markt achteraf identificeert als (potentieel) schadelijk en vervolgens intervenueert op basis van artikel 32 BGfo of andere wet- en regelgeving.

Tot slot is van het belang te constateren dat financiële ondernemingen die producten distribueren die ze zelf niet hebben ontwikkeld of samengesteld, voor hun doelgroepbepaling of distributiestrategie afhankelijk zijn van de informatie die ze van de productontwikkelaars ontvangen. Vanuit een van de brancheorganisaties komt het signaal naar voren dat ze meer informatie over de doelgroepbepaling en het distributieproces van ontwikkelaars willen ontvangen om te kunnen zorgen dat de producten aan de juiste doelgroep worden verkocht.

- *Nuancering 3: Er komen nog steeds producten op de markt waarbij er gegronde reden is om te twijfelen over de vraag of bij de ontwikkeling van deze producten op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de belangen van de klant.*

De introductie van de wettelijke regeling voor het productontwikkelingsproces voorkomt niet dat producten op de markt komen waarover tenminste discussie mogelijk is.

Bijvoorbeeld, gedurende deze evaluatie is discussie ontstaan over de verstrekking van consumptieve kredieten door verzendhuizen. Er zijn regels om overkreditering te voorkomen en er is toezicht op de naleving daarvan. Gebleken is dat een significant deel van de mensen met een uitstaand krediet een betalingsachterstand heeft (in januari 2019 stond de teller op 126.514 kredieten met een betalingsachterstand, 26% van het totaal uitstaande kredieten).⁴¹

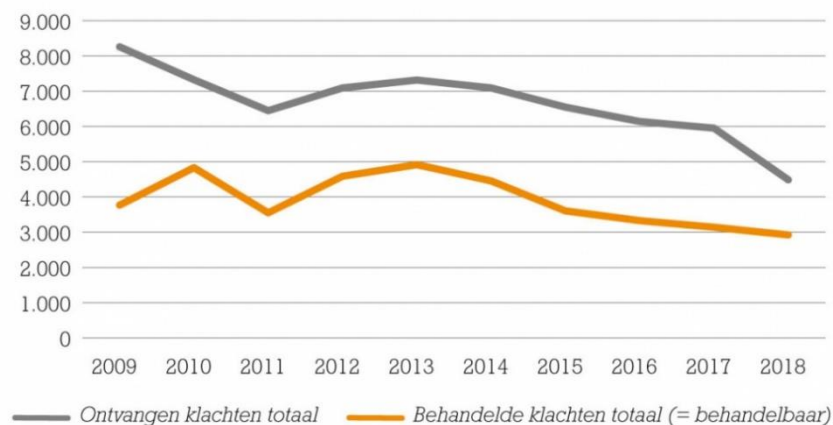
⁴¹ Kamerstukken II 2019/20, 24 525, nr. 505.

De vraag kan worden gesteld op welke wijze ‘bij de ontwikkeling van deze producten op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de belangen van de klant’. Het antwoord op die vraag kan zijn dat er niets mis is met het product, maar dat in de distributie meer moet worden gedaan om overkreditering te voorkomen (zodat het product bij de juiste mensen terecht komt). Het aantal mensen met een betalingsachterstand kan ook iets zeggen over het product zelf (en over de risico’s van het product). In elk geval dienen de gevallen van overkreditering een signaal te zijn: via de *feedback loop* dient de aanbieder zich de vraag te stellen of een review nodig is.⁴²

Het voorbeeld laat niet alleen zien dat discussies over producten nog steeds mogelijk zijn, maar ook dat er verschillende aangrijpingspunten kunnen zijn: er zijn niet alleen regels voor het productontwikkelingsproces, maar ook voor verantwoorde kredietverstrekking.⁴³

17. Het aantal klachten dat bij Kifid wordt ingediend is gedaald, maar er is niet voldoende aanleiding om dit op het conto te schrijven van de invoering van het productontwikkelingsproces per 2013.

Er zou een relatie kunnen zijn tussen de afname van het aantal klachten en de invoering van het productontwikkelingsproces (dat is een hypothese), maar er is onvoldoende aanleiding of bewijs om te veronderstellen dat artikel 32 BGfo de daling in klachten veroorzaakt. Er is een veelheid aan andere factoren die invloed heeft op het productaanbod door financiële ondernemingen. In veel gevallen gaan klachten niet over de specifieke kenmerken van het product, maar over de communicatie, over de bejegening, over de afstemming van de verwachtingen over de opbrengsten en kosten, et cetera.



Figuur 2 Klachten bij Kifid 2009-2018.⁴⁴

5.3. Neveneffecten

Hierna volgt de bevinding inzake neveneffecten van de wettelijke bepaling.

18. Er is een aantal (mogelijke) neveneffecten te noemen of waar te nemen.

⁴² Een toename van het aantal klachten kan aanleiding zijn om het product nogmaals door het proces van maatregelen en procedures te leiden (evaluatie).

⁴³ In dit geval heeft de VFN in 2019 de gedragscode voor kredietaanbieders aangepast om problemen te reduceren. Kamerstukken II 2019/20, 24 535, nr. 505.

⁴⁴ Kifid, Jaarverslag 2018.

In de gesprekken is gewezen op een aantal (al dan niet mogelijke) neveneffecten van de regels over het productontwikkelingsproces:

Het algemene beeld dat het productaanbod kleiner, eenvoudiger en meer gestandaardiseerd is geworden, wordt door een aantal gesprekspartners gekenschetst als een 'verschraling'. In het productontwikkelingsproces kan blijken dat de omvang van de doelgroep beperkt moet zijn, maar het is de onderneming die uiteindelijk de afweging maakt of de doelgroep commercieel interessant genoeg is. Een 'verschraling' kan de kans verkleinen dat kwetsbare consumenten worden geconfronteerd met potentieel gevaarlijke of schadelijke producten, maar kan er ook toe leiden dat bepaalde (niche-) producten niet beschikbaar zijn voor (goed geïnformeerde) consumenten. Hierbij valt te denken aan beleggingsverzekeringen, die volgens enkele gesprekspartners geschikt zouden zijn voor een bepaalde groep maar die in het algemeen in de ban zijn gedaan.

De 'verschraling' kan er ook voor zorgen dat er minder te kiezen valt en dat ondernemingen minder - met onderscheidende producten - de concurrentie met elkaar aangaan. Producten worden eenvoudiger en beter vergelijkbaar, tegelijkertijd zijn er minder concurrentieparameters en hebben consumenten minder te kiezen. Een ander mogelijk vervolgeffect daarvan zou kunnen zijn dat de consument deze of andere producten uit het buitenland gaat halen (waarbij moet worden aangetekend dat er toetredingsdrempels zijn voor buitenlandse ondernemingen). In ons onderzoek zijn geen concrete voorbeelden naar voren gekomen anders dan investeringen in cryptomunten, maar in gesprekken is wel aangegeven dat een vlucht naar riskante producten elders op gespannen voet zou staan met de beoogde bescherming die artikel 32 BGfo probeert te bieden.

De regulering van het productontwikkelingsproces heeft de marktverhoudingen, tussen aanbieders en distributeurs/adviseurs, herijkt: artikel 32 BGfo legt vast waarvoor de aanbieder verantwoordelijk is. Het artikel bevat een verplichting voor de ontwikkelaar van financiële producten, maar raakt hiermee ook de positie van adviseurs. De ontwikkelaar dient informatie te verstrekken, waarna de adviseur passende adviezen kan verstrekken.

In interviews is daarnaast aandacht gevraagd voor de verminderde werking van de zogenaamde feedback loop. Distributeurs worden bijvoorbeeld - op grond van Europese regels (IDD) - geacht relevante signalen over producten terug te geven aan de ontwikkelaar van een product. Voor de effectiviteit van het stelsel is en blijft de relatie tussen ontwikkelaar en adviseur belangrijk. Die wordt niet alleen bepaald door artikel 32 BGfo, maar ook door het provisieverbod, dat de traditionele band heeft veranderd.

In de praktijk blijkt het daarnaast niet altijd duidelijk te zijn wie verantwoordelijk is voor het POP, de volmachtgever of de gevolmachtigde; tussen volmachtgevers en gevolmachtigden worden daarover afspraken gemaakt.

De interpretatie van de wettelijke norm ontwikkelt zich; de toezichthouder AFM speelt hier een belangrijke rol in. Verschillende gesprekspartners zijn bezorgd dat deze ontwikkeling 'doorschiet'. Een gevaar is volgens hen dat de *principle-based* wetgeving steeds meer *rule-based* wordt ingevuld. Hierbij wordt de vraag gesteld wat de positie is van ondernemingen die aan de wettelijke norm - zeggen te - voldoen, maar niet aan de uitwerking daarvan door de AFM.⁴⁵ De vraag daarbij is ook wat het gewenste niveau van bescherming is en of overmatige bescherming niet ook als neveneffect kan hebben dat de consument zelf minder verantwoordelijkheid neemt. Verschillende gesprekspartners wijzen hierbij op het verschil tussen enerzijds risicovolle, complexe beleggingsproducten en anderzijds de meer eenvoudige schadeverzekeringen (bijvoorbeeld voor inboedel, opstal, auto). Sommigen wijzen erop dat de productontwikkelingsprocesregels relatief zwaar of uit proportie zijn in het licht van de risico's van die producten ('Met een kanon op een mug schieten'). Daar is tegenin te

⁴⁵ Het staat financiële ondernemingen wel vrij om naar de rechter te stappen wanneer zij het niet eens zijn met het oordeel van de AFM.

brenge dat in de nota van toelichting op de wet en ook in de *guidance* door de AFM is aangegeven dat een proportionele toepassing van artikel 32 mogelijk is.

Hoewel het niet de bedoeling was en is, kan toepassing van artikel 32 BGfo de facto leiden tot een toetsing vooraf van het product.⁴⁶ Artikel 32 BGfo kiest het proces als aangrijpingspunt, maar dat proces moet niet alleen zodanige waarborgen bieden dat de belangenafweging evenwichtig is maar ook 'dat het financieel product aantoonbaar het resultaat is van deze belangenafweging.' Op grond van het vierde lid van artikel 32 BGfo kan de toezichthouder een product van de markt halen indien het afbreuk doet aan de belangen van de consument. De AFM ziet artikel 32 BGfo mede als een productnorm.⁴⁷ Er is zowel een toetskader voor het proces als een toetskader voor het product in de vorm van de KNVB-criteria.

In de praktijk vormt de waarneming van een potentieel schadelijk product in de markt vaak de aanleiding om naar het proces te kijken. De AFM reageert dan op signalen over producten. En hoewel het niet de bedoeling is dat alle producten vooraf worden getoetst, geeft een aantal gesprekspartners aan zelf nieuwe producten voor te leggen aan de toezichthouder. Zij hebben weliswaar geen goedkeuring nodig, maar krijgen wel feedback. De ruimte om vervolgens zelf een andere afweging te maken wordt de facto door een aantal gesprekspartners als beperkt ervaren, door sommigen als te beperkt.

Er is geen inzicht in de huidige nalevingskosten van artikel 32 BGfo, maar die lijken in een eerder stadium optimistisch te zijn ingeschat. Bij de introductie van artikel 32 BGfo werden geen administratieve lasten maar alleen nalevingskosten voorzien, voor de eenmalige ontwikkeling van de vereiste procedure en de periodieke toetsing van nieuwe producten.⁴⁸

Banken en verzekeraars zouden volgens de nota van toelichting geen kosten maken omdat ze al procedures hadden ingericht. In een onderzoek van EY uit 2015 werden de jaarlijkse nalevingskosten bij het introduceren van nieuwe kredietverstrekkingen geraamd op €47.500 per jaar. Voor (175) beheerders van een beleggingsinstelling (die rechten van deelneming aanbieden aan retail-beleggers) werd in 2012 berekend wat het zou kosten als zij vijf nieuwe producten per jaar zouden ontwikkelen. De structurele kosten zouden samen € 4.150.125 per jaar zijn voor de eerste vijf jaar en € 3.390.625 per jaar voor de jaren daarna, voor alle producten van alle beheerders.⁴⁹ Daarbij werd ervan uitgegaan dat de periodieke controle van het bestaande productenaanbod reeds onderdeel was van het beleid dat voortvloeide uit de zorgplicht 'en daarmee bedrijfseigen'. In het kader van deze evaluatie van de effectiviteit van de regeling is geen onderzoek gedaan naar de kosten van de toepassing van artikel 32 BGfo. In algemene zin kan wel worden vastgesteld dat destijds geen rekening is gehouden met de kosten van andere partijen dan banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen.

Een ander neveneffect is dat de norm achter artikel 32 BGfo breder is toegepast, ook waar deze strikt genomen niet van toepassing was of is. Sommige aanbieders hebben deze norm ook toegepast op producten die (op dat moment) niet onder de reikwijdte van artikel 32 BGfo vielen, bijvoorbeeld UCITS, financiële instrumenten. De AFM constateerde voorafgaand aan de inwerkingtreding al dat enkele groepen zich via zelfregulering reeds aan

⁴⁶ De AFM noemde een verplichte toetsing vooraf onwerkbaar '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.' De nota van toelichting zegt hierover: "De doelstelling van het eerste lid is dat de financiële onderneming middels het productontwikkelingsproces bij het ontwikkelen van financiële producten op evenwichtige wijze rekening dient te houden met de belangen van de consument, cliënt of, indien van toepassing, de begunstigde van het financieel product. Het financieel product dient daar aantoonbaar het resultaat van te zijn, dat wil zeggen dat ook in de werking van het financieel product op evenwichtige wijze rekening dient te worden gehouden met de belangen van de consument, cliënt of, indien van toepassing, de begunstigde." (Stb. 2012, 695).

⁴⁷ "Als voldaan wordt aan de eisen van de PARR, is het gewoon een goed product dat kan voorzien in een behoefte", zei de AFM-bestuurder Jos Heuvelman over de zogenaamde 'verzilverhypotheek'. Jos Heuvelman, Top of flop, speech bij IIR Hypothekenevent 2020.

⁴⁸ Kamerstukken II 2011/12, 33 236, nr. 3 (memorie van toelichting).

⁴⁹ In de eerste vijf jaren worden ook de eenmalige kosten gespreid.

een vorm van productontwikkeling hadden gecommiteerd. Hoewel de reikwijdte formeel dus beperkter was, werd de norm reeds breder toegepast (zie ook bevinding 13).

Een potentieel negatief neveneffect is dat financiële ondernemingen afzien van ontwikkeling van producten om maar niet met de plichten in artikel 32 BGfo in aanraking te hoeven komen. Dat zou nadelig kunnen uitpakken voor (product)innovatie. Uit ons onderzoek blijkt dat de regels mede tot gevolg hebben gehad dat ondernemingen kritisch hebben gekeken naar hun eigen productenportefeuille. Zo kunnen gevolmachtigden de regels toepassen, maar ze kunnen er ook voor kiezen om zelf geen producten samen te stellen waardoor de productontwikkelingsregels op hen niet van toepassing zijn. Aanbieders kunnen producten op *non-selling* zetten; zij verkopen dan geen nieuwe producten waardoor partiële eisen van toepassing zijn. Ook kunnen ondernemingen die geconfronteerd worden met kritiek van de AFM, de neiging hebben om maar helemaal af te zien van de verdere ontwikkeling van een product. Zelfs als zij er anders over denken dan de toezichthouder. Als zij doorgaan met de ontwikkeling, lopen ze het risico dat ze de toezichthouder later tegenkomen en hebben zij een rechtsgang nodig om hun gelijk te halen. In ons onderzoek zijn geen concrete voorbeelden van naar voren gekomen waarin het belang van productinnovatie is geschaad doordat een bepaald product om deze reden de markt niet heeft bereikt.

Zowel de AFM als enkele ondernemingen noemen het een risico dat de toepassing van het productontwikkelingsproces de facto neerkomt op het afvinken van een lijstje. Daarbij wordt weliswaar keurig de vragenlijst langsgelopen, maar is de exercitie er meer op gericht om overal vinkjes te zetten dan om echt kritisch te kijken naar het ontwikkelde product. Het doorlopen van het proces is dan een doel op zich geworden, in plaats van een instrument om een product te ontwikkelen waarin de belangen evenwichtig zijn afgewogen.

6. Conclusies en aandachtspunten voor de toekomst

In dit hoofdstuk worden de conclusies weergegeven die wij trekken op grond van onze bevindingen in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In de paragrafen 6.1 tot en met 6.3 wordt achtereenvolgens antwoord gegeven op de drie onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan. Daarmee kijken we terug. In paragraaf 6.4 geven we enkele aandachtspunten mee voor de toekomst. Daarmee kijken we vooruit.

6.1. Conclusie invoering en toepassing productontwikkelingsprocessen

Heeft de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering van betrokken financiële ondernemingen, en zo ja, welke?

We constateren dat de wettelijke regeling heeft geleid tot veranderingen in de bedrijfsvoering; diverse financiële ondernemingen hebben na 1 januari 2013 een productontwikkelingsproces geïntroduceerd of hebben hun reeds voor 2013 bestaande proces aangepast.

Op basis van informatie van de AFM lijkt een positieve ontwikkeling in de tijd waarneembaar, maar daar past de kanttekening bij dat productontwikkelingsprocessen niet bij alle partijen even goed zijn ingeregeld. Er is geen precies beeld van de mate en wijze van implementatie van productontwikkelingsprocessen door alle financiële ondernemingen, maar grotere ondernemingen lijken in het algemeen verder te zijn dan kleinere en daarnaast zijn er verschillen in de diverse deelsegmenten.

De AFM kan ons beeld dat niet alle ondernemingen die voor 2013 een vergunning hebben gekregen bekend zijn met de POP-eisen anekdotisch onderbouwen met voorbeelden van onderzoeken die de AFM heeft uitgevoerd bij deze partijen. Ons beeld over partijen die nauwelijks in de aandacht van de AFM staan, dat zij in mindere mate lijken te voldoen aan de wettelijke regeling, komt eveneens overeen met de - weliswaar niet cijfermatig onderbouwde - ervaring van de AFM.

Er is variëteit in de wijze waarop ondernemingen hun productontwikkelingsprocessen hebben ingericht. Verschillen in de productontwikkelingsprocessen kunnen deels worden verklaard door verschillen in de omvang van de onderneming en de complexiteit - voor de klant - van het product. Er is ook variatie in de door financiële ondernemingen gekozen frequentie van de periodieke review van producten. Er zijn daarnaast verschillen in de afwegingen die ondernemingen in het proces zelf maken: waar een product bij de ene partij uiteindelijk niet door het proces komt, kan een vergelijkbaar product bij de ander wel de weg naar de markt vinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om budgetproducten die zodanig 'budget' zijn dat ze volgens sommigen eigenlijk niet meer doen waarvoor ze bedoeld zijn en om complexe producten voor relatief kleine groepen.

Banken en verzekeraars beschikten al over productontwikkelingsprocessen, maar ook hier ziet de AFM dat zich tekortkomingen blijven voordoen die vooral betrekking hebben op de toepassing van de

productontwikkelingsprocessen en niet zozeer op de aanwezigheid ervan. Zo worden er volgens de AFM bij reviews soms beslissingen genomen die niet in het belang van de klant zijn, vinden reviews soms niet plaats, zijn scenarioanalyses niet of beperkt aanwezig of zijn processen niet goed ingeregeld. Ook ziet de AFM dat de uitvoering en toepassing niet altijd overeenkomt met het beleid.

Een zorgpunt is de relatief mindere aanwezigheid van productontwikkelingsprocessen in de sectoren van gevolmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van beleggingsinstellingen (voor zover zij onder de regeling vallen). Het beeld is dat de implementatie in deze marktsegmenten later op gang is gekomen en bij een deel van de ondernemingen niet op gang is gekomen. De AFM bevestigt dat de naleving in de genoemde sectoren een punt van aandacht is.

De AFM heeft sinds de inwerkingtreding op grond van artikel 32 BGfo nog geen boetes of lasten uitgedeeld voor het niet hebben van een productontwikkelingsproces, maar heeft wel andere - voor de buitenwereld vaak minder zichtbare - interventies ingezet om te stimuleren dat financiële ondernemingen aan de regels voldoen.

Proportionaliteit in de toepassing door financiële ondernemingen is een aandachtspunt: de wetgeving biedt daartoe ruimte en de AFM wil deze ruimte honoreren, maar de perceptie in de markt is anders.

6.2. Conclusie veranderingen productaanbod

Welke veranderingen zijn zichtbaar in het productaanbod en in hoeverre houden die verband met het toezicht op het productontwikkelingsproces?

Het productaanbod van vóór de invoering van de wettelijke bepaling op 1 januari 2013 is anders dan het huidige productaanbod. Op hoofdlijnen gaat het erom dat er over het algemeen minder verschillende typen financiële producten zijn en dat financiële producten over het algemeen eenvoudiger zijn geworden, en meer gestandaardiseerd.

Er zijn meerdere verklaringen voor deze ontwikkeling te geven: technologische ontwikkelingen en digitalisering, veranderingen in wet- en regelgeving (zoals fiscale wetgeving), de druk om doelmatiger te zijn, consolidatie in de sector, marktomstandigheden en maatschappelijke opvattingen over bepaalde producten. Bij de veranderingen in het productaanbod spelen diverse factoren een rol en dus zeker niet alleen de inwerkingtreding van artikel 32 van het BGfo en het toezicht erop.

Toch is te constateren dat ook artikel 32 BGfo effect heeft gehad. In jaarverslagen wijst de AFM op een aantal producten die zijn aangepast of van de markt verdwenen na een interventie in het kader van het toezicht op het productontwikkelingsproces. Het gaat dan bijvoorbeeld om pensioenproducten die te hoge kosten hadden of ongeschikt waren voor de doelstelling van het product, om achtergestelde deposito's, om AOV's met onwenselijke voorwaarden, om uitvaartverzekeringen die niet op een goede manier afkoopbaar zijn, om woonlastenverzekeringen met ongewenste productvoorwaarden betreffende maximale uitkeringsbedragen en gewijzigde dekking, om de boeteberekening bij het voortijdig opnemen van spaardeposito's en de boeteberekening bij het voortijdig opnemen, om autofinancieringen met 0% rente waarbij de rentekosten waren verdisconteerd in de prijs van de auto en om bepaalde financiële producten met een hefboom groter dan 50. De AFM heeft erop gewezen dat ook buiten de in de jaarverslagen gerapporteerde gevallen productkenmerken, distributie of informatieverstrekking zijn aangepast als resultaat van het toezicht.

Artikel 32 BGfo heeft ook effect gehad op producten die buiten de scope vallen, omdat aanbieders hun processen ook toepassen op producten die niet onder de norm vallen. Deze 'reflexwerking' is lastig in omvang te kwantificeren. Dat geldt ook voor het anticipatie-effect. We constateren dat van artikel 32 BGfo een

anticipatie-effect uitgaat, in die zin dat er ook producten zijn die niet meer worden bedacht of niet meer het ontwikkeltraject ingaan omdat er al in een vroeg stadium vanuit wordt gegaan dat deze (mogelijk) niet door het POP heen komen. Ook dit anticipatie-effect is lastig te kwantificeren maar het is niet uit te sluiten dat dit onzichtbare effect van artikel 32 BGfo groter is dan het zichtbare effect in de zin van producten die door interventie van de AFM worden aangepast of verdwijnen.

6.3. Conclusie doeltreffendheid wettelijke regeling

Is de wettelijke regeling van het productontwikkelingsproces doeltreffend en effectief? Waarom is dat wel of niet het geval?

Het doel van het toezicht op 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'. Of dat doel is bereikt en in welke mate dat een gevolg is van artikel 32 BGfo is niet eenvoudig vast te stellen omdat het effect van artikel 32 BGfo niet eenvoudig te isoleren is van het effect van ander beleid en van andere factoren die van invloed zijn op de manier waarop financiële ondernemingen omgaan met klantbelangen.

Ondanks het voorgaande, kunnen we constateren dat artikel 32 BGfo bijdraagt aan verkleining van de kans dat pertinent slechte financiële producten de weg naar de markt vinden. Dit effect wordt bereikt door het handelen van financiële ondernemingen zelf die bepaalde producten niet meer ontwikkeld of niet meer verkoopt) en door de - zichtbare en onzichtbare - interventies van de AFM. In die zin is de wettelijke regeling doeltreffend en effectief, maar daar passen een aantal belangrijke kanttekeningen bij.

Tegelijkertijd moet namelijk worden opgemerkt dat uit de resultaten van het toezicht is gebleken dat na inwerkingtreding van de wettelijke regeling niet alle financiële ondernemingen als vanzelfsprekend over een goed productontwikkelingsproces beschikken en dit proces niet als vanzelfsprekend goed genoeg toepassen. Eerder in deze rapportage constateerden we al dat de productontwikkelingsprocessen niet bij alle partijen even goed zijn ingeregeld, dat niet alle ondernemingen bekend zijn met de POP-eisen en dat grotere ondernemingen in het algemeen verder lijken te zijn dan kleinere. Ook constateerden we dat de relatief mindere aanwezigheid van productontwikkelingsprocessen in de sectoren van gevolmachtigden, kredietverleners, serviceproviders en beheerders van beleggingsinstellingen een zorgpunt is en dat banken en verzekeraars weliswaar al beschikten over productontwikkelingsprocessen door de zelfregulering voor 2013, maar dat ook bij hen de AFM ziet dat zich tekortkomingen blijven voordoen.⁵⁰ Die hebben vooral betrekking op de toepassing van de productontwikkelingsprocessen en niet zozeer op de aanwezigheid van productontwikkelingsprocessen.

Daarnaast komen er nog steeds producten op de markt waarbij er gegronde reden is om te twijfelen over de vraag of bij de ontwikkeling van deze producten op evenwichtige wijze rekening is gehouden met de belangen van de klant.

Om deze redenen moeten we constateren dat het doel nog niet volledig is bereikt, en dat er nog de nodige verbetering te realiseren valt bij verschillende partijen en verschillende segmenten van de financiële sector. Aandacht van de toezichthouder is en blijft nodig om naleving van de wettelijke regeling te stimuleren en te kunnen borgen.

⁵⁰ Deze tekortkomingen zijn echter na signalering wel tijdig gerepareerd. De AFM heeft geen boetes uitgedeeld onder deze ondernemingen.

Er is een aantal (mogelijke) neveneffecten te noemen of waar te nemen. Een positief neveneffect is bijvoorbeeld dat de norm achter artikel 32 BGfo breder is toegepast, ook waar deze strikt genomen niet van toepassing was of is, omdat sommige financiële instellingen de norm toepassen op ál hun producten. Een potentieel negatief neveneffect is dat financiële ondernemingen afzien van ontwikkeling van producten om maar niet met het POP in aanraking te hoeven komen, wat nadelig zou kunnen uitpakken voor (product)innovatie. Een ander potentieel neveneffect is 'verschraling van het productaanbod'. Een 'verschraling' kan voorkomen dat kwetsbare consumenten worden geconfronteerd met potentieel gevaarlijke of schadelijke producten, maar kan er ook toe leiden dat bepaalde (niche-) producten niet beschikbaar zijn voor (goed geïnformeerde) consumenten.

6.4. Aandachtspunten voor de toekomst

Het doel van de wettelijke regeling met betrekking tot 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'.

In de voorgaande paragraaf hebben we geconcludeerd dat de wettelijke regeling weliswaar bijdraagt aan verkleining van de kans dat pertinent slechte financiële producten de weg naar de markt vinden, maar ook dat het doel nog niet volledig is bereikt.

Uit ons onderzoek blijkt geen aanleiding om de wet aan te passen: de tekst van de wet voldoet. Het verbeteren van het doelbereik is te realiseren in de toepassing en de naleving van de wet door financiële ondernemingen. Aandacht van de toezichthouder is en blijft nodig om naleving van de wettelijke regeling te stimuleren en te borgen. Aandachtspunten voor het toezicht zijn en blijven: (1) de implementatie en toepassing van het POP 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 POP-onderzoeken door de toezichthouder en (3) de toepassing van het productontwikkelingsproces bij reviews.

Diverse financiële ondernemingen en ook brancheorganisaties hebben aandacht gevraagd voor de proportionaliteit ten aanzien van het productontwikkelingsproces. Het doorlopen van het productontwikkelingsproces voor een jaarlijks opzegbare autoverzekering stelt immers andere eisen aan de te maken analyse dan het doorlopen van het proces voor een complexe levensverzekering. Wij constateren hier verschillende beelden bij wetgever, toezichthouder en sommige ondernemingen. De wetgever laat ruimte voor proportionaliteit. Ook de toezichthouder ziet ruimte voor een proportionele toepassing, maar een aantal ondernemingen ervaart deze ruimte niet of maar in beperkte mate. Onze suggestie is dat toezichthouder en marktpartijen hierover met elkaar in gesprek gaan.

Ten slotte willen wij graag in meer algemene zin aandacht vragen voor de verantwoording over het toezicht in relatie tot het productontwikkelingsproces. Voor de AFM is artikel 32 BGfo een van de tools in de kist. Uit dat oogpunt is het te verklaren dat geen specifieke rapportage plaatsvindt over het toezicht op de naleving van het artikel, ook overigens omdat toezicht op het artikel is ingebed in het reguliere toezicht en niet als zodanig apart wordt geadmistreerd. Tegelijkertijd is het uit een oogpunt van publieke verantwoording, maar ook met het oog op het bieden van *guidance* aan de markt, te verkiezen om uitgebreider te rapporteren over het toezicht op het productontwikkelingsproces.

Bijlage 1: Geraadpleegde openbare documenten

- AFM, Besluit productinterventie cfd, 2019
- AFM, Jaarverslagen 2011-2019
- AFM, Reactie op artikel FD, 10 november, 2009
- AFM, Voortdurende Zorgplicht: Generieke rapportage van het onderzoek naar Zorgplicht, 2005
- AFM, Wetgevingsbrief 2010
- AFM, Wetgevingsbrief 2011
- AFM, Wetgevingsbrief 2012
- AFM, Wetgevingsbrief 2013
- AFM, Wetgevingsbrief 2014
- AFM, Wetgevingsbrief 2015
- AFM, Wetgevingsbrief 2019
- B. Bierens, Het productontwikkelingsproces voor financiële ondernemingen: meer veiligheid maar ook nieuwe valkuilen, 2013
- Decisio, De markteffecten van het provisieverbod, 2018
- DNB, Jaarverslagen 2013-2018
- DNB, Nieuwsbericht; Resultaten onderzoek integriteitsrisico, 2018
- F.M.A. 't Hart, PARP voor Schadeverzekeraars, 2015.
- J. Piena & C.A. Christensen, Verandervermogen in de financiële sector en de rol van de toezichthouders, 2015
- Kifid, Jaarverslag 2018
- M. Hobza & A. Vondrackova, Target market under MiFID 2, 2019
- Ministerie van Financiën, Wetgevingsbrief op het terrein van de financiële markten, 2012
- M.M. Verberk, Aansprakelijkheids- en verzekeringsrecht in de praktijk (2016), *Het Product Approval and Review Process in de volmachtpraktijk*.
- OvFD, Position paper, 2013
- OvFD, De positie van serviceorganisaties in de intermediaire waardeketen, 2011
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2012, nr. 695
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2017, nr. 513
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2018, nr. 147
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2018, nr. 147
- Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 35 (Parlementair onderzoek)
- Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 47
- Kamerstukken II 2010/11, 31 980, nr. 49
- Kamerstukken II 2011/12, 31 980, nr. 58
- Kamerstukken II 2016, 34583, (Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van de richtlijn markten voor)
- Kamerstukken II 2011, 32 013, nr. 20 (Toekomst financiële sector)
- Kamerstukken II 2011/12, 33 236nr. 3
- Kamerstukken II 2016/17, 34 770, nr. 3
- Kamerstukken II 2016/17, 34 583, nr. 3
- Kamerstukken II 2018/19, 35 117, nr. 3
- Verbond van Verzekeraars, Consumentenmonitor, 2019
- Verbond van Verzekeraars, Financieel jaarverslag verzekeringsbranche, 2018
- VFN, Jaarverslagen 2012, 2013 en 2016

Bijlage 2: Gesprekspartners

Organisaties	Personen
Beleid	
Ministerie van Financiën	Dhr. Joost van Dijk Mw. Dorien Mellink
Toezichthouders	
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Mw. Lieke Helleman Dhr. Steven Hu Dhr. Guy Puylaert Mw. Debora Vente
De Nederlandsche Bank (DNB)	Dhr. Willem Evers Mw. José Meppelink
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Dhr. Jacco Hakfoort
Branche- en/of belangenorganisaties	
De Organisatie van Financiële Dienstverleners (OvFD)	Mw. Colinda Rosenbrand
Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)	Dhr. Michiel van Amerongen
Verbond van Verzekeraars (VvV)	Mw. Patricia Swienink
Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN)	Dhr. Jan Visscher
De Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Assurantiebedrijven (NVGA)	Dhr. Ron Gardenier Mw. Valentine Visser
Branchevereniging van onafhankelijk financieel adviseurs (Adfiz)	Dhr. Ludger de Bruijn
Vereniging van Effectenbezitters (VEB)	Dhr. Niels Lemmers
Consumentenbond	Dhr. Mark Drabbe
Advocaten/adviseurs/wetenschappers/overige organisaties	
Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid)	Mw. Eveline Ruinaard
Radboud Universiteit	Dhr. Bart Bierens
Polis Advocaten	Dhr. Robin van Beem Dhr. Coen Fledderus
Hart Advocaten	Dhr. Frank 't Hart

Finnius Advocaten	Mw. Rosemarijn Labeur
Easyparp	Mw. Minke Verberk
Charco & Dique	Dhr. Adriaan van Verseveld

Financiële ondernemingen
• 5 banken
• 6 verzekeraars
• 3 kredietaanbieders
• 3 beleggingsinstellingen
• 14 volmachthouders
• 2 bemiddelaars/serviceproviders

Bijlage 3: Overzicht van wijzigingen van artikel 32

Wijziging	In werking	Besluit	Wijziging	Nota van toelichting
Nieuw art. 32 BGfo Wft (oude art. 32 wordt art. 32a BGfo Wft)	01-01-2013	Stb. 2012/695 (Wijzigingsbesluit financiële markten 2013) ¹		
Invoeging artikel 31j, 32a, 32b en 32c BGfo Wft. (Oud artikel 32a wordt artikel 32d BGfo Wft).	03-01-2018	Stb. 2017/513 (Besluit implementatie MiFID II) ²		
1 ^e wijziging art. 32 BGfo Wft	03-01-2018	Stb. 2017/513 (Besluit implementatie MiFID II)	<p>Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:</p> <p>1. Onder vernummering van het zesde en zevende lid tot zevende en achtste lid wordt een lid ingevoegd, luidende: 6. Het eerste tot en met vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing op beleggingsondernemingen die financiële instrumenten uitgeven, ontwikkelen of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen.</p> <p>2. In het achtste lid (nieuw) wordt «, beheerders van een instelling voor collectieve belegging in effecten en beleggingsondernemingen» vervangen door: en beheerders van een icbe.</p>	<p>Artikel 32 is gebaseerd op de artikelen 4:14, tweede lid, aanhef en onderdeel c, onder 3° en 4° en 4:15, tweede lid, onderdeel b, onder 2°, van de Wft.</p> <p>Artikel 32 verwerkt de artikelen 16, derde lid, tweede tot en met vierde alinea, en 24, tweede lid, eerste alinea, van MiFID II. Artikel 32 verwerkt tevens artikel 9 van de gedelegeerde uitvoeringsrichtlijn markten voor financiële instrumenten 2014. Artikel 32, eerste lid, bepaalt dat het productontwikkelingsproces van toepassing is op een financiële onderneming als bedoeld in artikel 4:14 of 4:15 van de Wft. Hieronder valt ook een beleggingsonderneming. Aangezien de definitie van aanbieden geen betrekking heeft op beleggingsondernemingen kan het begrip aanbieden niet voor beleggingsondernemingen worden gebruikt. Daarom is in het zesde lid (nieuw) artikel 32, eerste tot en met vijfde lid, van overeenkomstige</p>

				toepassing verklaard op beleggingsondernemingen die financiële instrumenten uitgeven, ontwikkelen of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen. Het gaat om het uitgeven van financiële instrumenten op de primaire markt of het ontwikkelen of samenstellen van financiële instrumenten voor de secundaire markt. Onder ontwikkelen van een financieel instrument valt eveneens het vervaardigen, creëren en ontwerpen van een financieel instrument.
2 ^e wijziging art. 32 BGfo Wft	01-10-2018	Stb. 2018/147 (Besluit implementatie richtlijn verzekerings-distributie) ³	Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd: 1. In het zevende lid wordt na «de definitie van aanbieden in artikel 1:1 van de wet» ingevoegd: en op financiële dienstverleners die een verzekering aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen. 2. In het achtste lid wordt «en beheerders van een icbe» vervangen door: beheerders van een icbe en financiële dienstverleners die verzekeringen van grote risico's aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen.	Artikel 32, zevende lid, verklaart het vierde lid niet van toepassing op financiële dienstverleners die een verzekering aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen omdat deze financiële dienstverleners aan artikel 7, derde lid, van de verordening (EU) 2017/2358 tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot vereisten inzake producttoezicht en -governance voor verzekeringsondernemingen en verzekeringsdistributeurs (PbEU 2017, L 341) dienen te voldoen. Artikel 7, derde lid, van de verordening komt overeen met het voorschrift zoals opgenomen in artikel 32, vierde lid. De wijziging van artikel 32, achtste lid, implementeert artikel 25, vierde lid, van de richtlijn verzekeringsdistributie. Financiële dienstverleners die verzekeringen van grote risico's aanbieden of samenstellen en in de markt verkrijgbaar stellen, zijn op grond van het achtste lid uitgesloten van de reikwijdte

				van artikel 32 en hoeven derhalve geen procedures en maatregelen te hebben voor het ontwikkelen respectievelijk samenstellen van verzekeringen van grote risico's.
Invoeging art. 32aa en art. 32ab BGfo Wft	01-01-2020	Stb. 2019/397 (Wijzigingsbesluit financiële markten 2019) ⁴		

Bijlage 4: Relevante informatie uit jaarverslagen AFM

De AFM heeft over het toezicht op productontwikkelingsprocessen gerapporteerd in haar jaarverslagen. Deze bijlage bevat een overzicht van de jaarverslagen over de eerste vijf jaar van het toezicht op de naleving van artikel 32 BGfo, van 2013 tot en met 2017.

2013

Het jaar 2013 was het eerste jaar waarin de AFM toezicht hield op de naleving van artikel 32. In het jaarverslag over 2013 besteedde de AFM aandacht aan het toezicht op productontwikkeling, als onderdeel van het thema 'Productaanbieders stellen het belang van de klant centraal'. De AFM geeft hierbij aan 'risicogestuurd' te werk te gaan: 'hoe groter de kans op voorzienbare teleurstellingen en schade voor consumenten, hoe groter de kans dat het onze aandacht krijgt.' Als resultaten van één jaar toezicht staan genoteerd:

- Duidelijkheid scheppen over nieuwe norm. De AFM investeerde in "het goed laten landen van de nieuwe norm", in vervolg op de in 2012 ingeslagen weg.
- Productenlandschap in kaart gebracht. De AFM voerde verkennende analyses van productsoorten uit. Zij noemt (ingewikkelde) beleggingsproducten aan niet-professionele beleggers (zoals smart bèta-fondsen, turbo's en *contracts for difference*) en uitvaart- en woonlastenverzekeringen. Daarnaast zijn verschillende individuele producten beoordeeld.
- Monitoren van productenaanbod. Er zijn diverse systemen opgezet, zoals een 'productmonitor', een database waarmee de AFM toegang heeft tot de (veranderende) prijzen en producteigenschappen van meer dan 6500 producten. 'Waar nodig ondernemen we actie.'
- Effect: Interventies productenaanbod. De marktverkenningen en individuele productanalyses leidden tot interventies en onderzoeken. In negen gevallen heeft dit geleid tot 'het uit de markt halen van een product in die vorm'. Daarnaast zijn consumenten gewaarschuwd voor risicovolle producten zoals beleggingsobligaties en bitcoins. De AFM noemt als interventies:
 - De aanpak van een onwenselijk derdepijler pensioenproduct, waarbij het risico op illiquiditeit te groot was. De aanpak van een onwenselijk derdepijler pensioenproduct, waarbij de kans erg klein was op het maken van een rendement hoger dan risicovrij rendement.
 - Het voorkomen dat er achtergestelde deposito's op de markt worden gebracht.
 - De aanpak van AOV's met onwenselijke voorwaarden.

2014

De AFM meldt in het jaarverslag over 2014 dat zij haar monitoringscapaciteiten verder geprofessionaliseerd heeft, zodat er beter zicht is op welke producten mogelijk risico's bevatten. 'Hierdoor kunnen we financiële ondernemingen in een vroeg stadium aanspreken op bepaalde productvoorwaarden en betere keuzes maken in welke producten te analyseren. Dit heeft bij meerdere ondernemingen geleid tot aanpassingen van producten en processen. Zo hebben uitvaartverzekeraars tussentijdse afkoop mogelijk gemaakt en hebben aanbieders van woonlastenverzekeringen productvoorwaarden gewijzigd als het gaat om maximale uitkeringsbedragen en de dekking. Ook zijn meerdere onwenselijke pensioenproducten van de markt gehaald of aangepast omdat zij te hoge kosten hadden, of ongeschikt waren voor de doelstelling van het product. Bij dergelijke productinterventies legt de AFM ook de nadruk op de kwaliteit van het productontwikkelingsproces.

Op deze wijze heeft de AFM financiële ondernemingen bewogen het klantbelang ook bij toekomstige producten meer centraal te stellen.'

2015

In het jaarverslag over 2015 meldt de AFM dat concrete verbeteringen zijn gerealiseerd bij het productontwikkelingsproces van aanvullende zorgverzekeringen en autofinancieringen. De AFM meldt ook dat de productaanbieders hun zelfkritische vermogen tijdens de ontwikkeling, goedkeuring en review van producten hebben aangescherpt. Als gevolg daarvan hebben zij hun processen aangepast en producten verbeterd in het belang van de klant.

Meer specifiek worden de volgende punten genoemd in het jaarverslag van 2015:

- De AFM deed onderzoek naar ontwikkelings- en reviewprocessen bij zorgverzekeraars. Zorgverzekeraars hebben toegezegd kritischer te kijken naar de meerwaarde van de aanvullende zorgverzekering voor de consument. Hierdoor zou het aanbod voor consumenten overzichtelijker moeten worden zodat die gemakkelijker een passende verzekering kunnen vinden.
- Ook bracht de AFM in 2015 bij banken een aantal aandachtspunten rond spaardeposito's onder de aandacht. Deze kwamen voort uit een verkennend onderzoek naar deposito's in 2014. Een aantal banken, die samen ongeveer 90 procent van de spaarmarkt representeren, heeft verbeteringen doorgevoerd of heeft aangegeven dit te zullen doen.
- De AFM heeft verder uitgebreid onderzoek gedaan naar autofinancieringen. Het onderzoek van de AFM heeft ertoe geleid dat de aanbieders hun ontwikkelingsprocessen aanzienlijk hebben verbeterd en hebben toegezegd marktbreed aanpassingen in hun productaanbod te zullen doorvoeren. Voor de consument betekent dit dat een aantal voorwaarden van krediet rond de aanschaf van een auto niet langer zal worden aangeboden omdat deze niet in het belang van de klant zijn.
- Daarnaast heeft de AFM ook een onderzoek gedaan naar de invloed van financieel-technologische ontwikkelingen (fintech) en de invloed die zij hebben op de producten en productontwikkelingsprocessen.

2016

In het jaarverslag over 2016 meldt de AFM dat de inspanningen er (mede) toe geleid hebben dat:

- De kennis van marktpartijen van de regels die gelden op het gebied van het productontwikkelings- en reviewproces is vergroot.
- Marktpartijen verbeteringen aanbrengen in het productontwikkelingsproces door PARP-onderzoeken bij banken en AIFM-vergunninghouders.
- Aanbieders geen misleidende producten meer aanbieden in de vorm van 0% autofinanciering.
- Aanbieders gestopt zijn met het aanbieden van bepaalde financiële producten met een hefboom groter dan 50.
- Provisieloos consumptief krediet in combinatie met een hypotheek zonder nazorg niet meer beschikbaar is.

2017

In het jaarverslag over 2017 besteedt de AFM aandacht aan de voorbereiding op nieuwe Europese regels van MiFID II. Het toezicht door de AFM moest daarmee ook in lijn worden gebracht. Zo is de toezichtaanpak vergeleken met andere Europese toezichthouders en is productmonitoringpositie verbeterd.

Ook meldt de AFM dat eind 2017 een onderzoek is gestart naar producten die niet passend zijn in de lage-rente-omgeving of onvoldoende rekening houden met een mogelijke stijging van de rente. Het doel is te voorkomen dat financiële ondernemingen producten aanbieden die niet voldoen aan de KNVB-criteria (kosten, nut, veiligheid en begrijpelijkheid) en daarom niet passend zijn voor consumenten. Verder vraagt de AFM om pensioenproducten die kostenefficiënt zijn en aansluiten op de behoefte van consument en deelnemer.⁵¹

2018

In het jaarverslag over 2018 rapporteert de AFM over het toezicht op POP op basis van de nieuwe Europese regels (MiFID II en IDD). In alle onderzoeken naar de naleving van de wijze waarop producten aansluiten bij de behoefte en kenmerken van klanten zijn serieuze verbeterpunten naar voren gekomen. De AFM heeft deze verbeterpunten teruggekoppeld en kondigt aan te monitoren dat marktpartijen hier in 2019 actief mee aan de slag gaan. Op basis van onderzoek naar de aanbieders van consumptief krediet concludeert de AFM dat er enerzijds in toenemende mate veiliger kredietproducten worden ontwikkeld, maar anderzijds nog steeds sprake is van overkreditering.

2019

Bij de aanpak van niet-passende financiële producten heeft de aandacht zich in 2019 vooral gericht op beleggingsproducten, schadeverzekeringen, aflossingsvrije hypotheekleningen en leningen in de consumptieve kredietmarkt. Ook in 2019 zijn onderzoeken uitgevoerd op basis van MiFID II en IDD, bijvoorbeeld naar beleggingsondernemingen. Tevens heeft de AFM in navolging van ESMA een beperking respectievelijk verbod opgelegd ten aanzien van *contracts for differences* en binaire opties. De AFM heeft daarnaast onderzoek uitgevoerd naar turbo's en crypto-instrumenten. Ook heeft de AFM gekeken naar de productontwikkeling en distributie op het gebied van verzekeren en pensioenen. Eind 2019 is de AFM een onderzoek gestart naar de ontwikkeling van opeethypotheekleningen. De uitkomsten van dit onderzoek worden in 2020 gedeeld met marktpartijen.

⁵¹ AFM, Jaarverslag 2017, p. 18.