

Advies

'VOLMACHT IN HET VAKBEKWAAMHEIDSBOUWWERK NA 2014

College Deskundigheid Financiële Dienstverlening

Oktober 2014, Den Haag

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting.....	pag.3
1. Inleiding.....	pag.4
2. Historische terugblik.....	pag.5
3. Adviesopdracht.....	pag.7
4. Visie vanuit de markt.....	pag.9
5. Advies.....	pag.11

Bijlage 1 – modulaire structuur vakbekwaamheidsbouwwerk

Bijlage 2 – notitie Volmachtmarkt

Managementsamenvatting

Het College adviseert om een principebesluit te nemen om de vakbekwaamheid van de Gevolmachtigde Agent (GA) ook in het Wft-vakbekwaamheidsbouwwerke te regelen. Met de toevoeging van de module Wft-Basis Volmacht (voorheen: module Volmacht Overig) wordt er aan de ene kant tegemoet gekomen aan de wens van de minister van Financiën (verder de “minister”) om verlichting te geven aan de markt door het schrappen van twee van de eerder voorgestelde modules Volmacht Schade Extra en Volmacht Algemeen. Aan de andere kant wordt voldaan aan de algemene wens van de minister om de financiële markt te beschermen en de opgaande lijn van het terugwinnen van het goede imago van die markt te continueren. Indien de GA in het vakbekwaamheidsbouwwerk wordt opgenomen, adviseert het College om een overgangperiode van twee jaar na datum opname in acht te nemen.

Opvolging van dit advies betekent dat de module Wft-Basis Volmacht zal moeten worden toegevoegd aan de Centrale Examenbank. In dat kader adviseert het College ten eerste om DUO te vragen om een zogenoemde uitvoeringstoets (UT) uit te voeren. Daarmee moet onder meer duidelijk worden met welke incidentele en structurele uitvoeringskosten rekening moet worden gehouden, wat een reële implementatieplanning is, en welke uitvoeringsaspecten regeling behoeven.

Ten tweede adviseert het College om te onderzoeken welke kosten samenhangen met het laten produceren en onderhouden van examenvragen voor de module Wft-Basis Volmacht en of hiervoor, gelet op het mogelijk overschrijden van een aanbestedingsgrens, een aanbesteding door het ministerie van Financiën moet worden uitgevoerd. De module valt namelijk buiten het van kracht zijnde aanbestedingscontract met eX:plain.

1. Inleiding

Nieuwe vakbekwaamheidseisen

Op 1 januari 2014 is een nieuw Wft-vakbekwaamheidsstelsel in werking getreden. In dit nieuwe vakbekwaamheidsstelsel worden andere/meer eisen gesteld aan de financiële dienstverlener. Met name de componenten vaardigheden, competenties en professioneel gedrag zijn toegevoegd in de nieuwe vakbekwaamheidsstructuur met als ultieme doel bescherming van de consument en het terugwinnen van het vertrouwen in de financiële markt.

Versoepelingen

Naar aanleiding van de motie van de Tweede Kamerleden De Vries (VVD) en Koolmees (D66) heeft het ministerie van Financiën voorstellen opgenomen om het vakbekwaamheidsbouwwerk te versoepelen. Deze voorstellen zijn opgenomen in de brief van de minister aan de Tweede Kamer betreffende 'versoepeling vakbekwaamheidsbouwwerk Wft' van 29 november 2013.

Module volmacht

Een van de voorstellen betreft een wijziging van de modulestructuur wat betreft de modules die betrekking hebben op de Volmacht. Het ministerie van Financiën heeft het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) naar aanleiding daarvan verzocht een advies uit te brengen over de wenselijkheid van de handhaving van de wettelijke minimale vakbekwaamheidseisen van de GA.

In de voorbereiding op het advies heeft het College o.a. een klankbordgroep samengesteld van deskundigen uit de sector. In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van de wettelijke vakbekwaamheidseisen aan de GA (historische terugblik) geschetst. In hoofdstuk 3 wordt in het kort de reikwijdte en aanpak m.b.t. de adviesopdracht van de minister toegelicht.

2. Historische terugblik

WAb/Wabb

In 1954 werd de Wet assurantiebemiddeling ingesteld. Deze wet was bedoeld als vestigingswet voor zelfstandige assurantietussenpersonen en gevolmachtigde agenten. Degene die zich als GA wilde laten registreren moest een feitelijk leider opgeven, die in het bezit was van een diploma Gevolmachtigd Agent, het diploma Assurantiebezorger A (later genaamd Assurantiebemiddeling A) en een Branchediploma.

De Gevolmachtigd Agent moest hetzelfde kunnen en kennen als de verzekeraar en de assurantietussenpersoon. Het eerste kwam tot uitdrukking in het diploma Gevolmachtigde Agent en het tweede in het diploma Assurantiebezorger A. Dit laatste was op dat moment het hoogste vakinhoudelijke diploma. Van de GA werd verwacht dat hij op een hoger vakbekwaamheidsniveau stond dan de assurantietussenpersoon. Om die reden werd verlangd dat de GA ook een Branchediploma over kon leggen.

Later is in de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf (Wabb) opgenomen dat de combinatie van het diploma Gevolmachtigd Agent en Assurantiebemiddeling A voldoende was voor een inschrijving in het register van Gevolmachtigde Agenten.

Het diploma Assurantiebemiddeling A bestond uit vijf certificaten:

- A-algemeen (algemene assurantiekennis)
- A-brand (brandverzekeringen)
- A-transport (transportverzekeringen)
- A-varia (overige schadeverzekeringen)
- A-leven (levensverzekeringen).

De diploma's Gevolmachtigd Agent en Assurantiebemiddeling A werden tot 1 oktober 2007 door de Stichting Examens Assurantiebedrijf/Stichting Examens Financiële Dienstverlening afgegeven.

Wfd/Wft

Op 1 januari 2006 trad de Wet financiële dienstverlening (thans Wet op het financieel toezicht) in werking en werd de Wabb opgeheven. Volgens de bepalingen van de Wft en het Bgfo heeft de GA het diploma Wft Volmacht Leven of het diploma Wft-Volmacht Schade nodig om het gevolmachtigdenbedrijf leven of het gevolmachtigden bedrijf schade uit te oefenen.

Op 1 januari 2006 bestonden die diploma's nog niet, vandaar dat in de overgangsregeling van art 171 Bgfo, bijlage F het diploma Gevolmachtigd Agent en het diploma Assurantiebemiddeling A (of de betreffende onderdelen van het diploma Assurantiebemiddeling A) als gelijkgesteld aan de diploma's Wft-Volmacht Leven en Wft-Volmacht Schade werden aangewezen.

De inhoud van genoemde Wft-diploma's werd ingevuld door bijlage B van art 5 Bgfo en de Regeling vaststelling toetstermen vakbekwaamheid examens financiële dienstverlening.

Vakbewaamheidsbouwwerk 2014¹

Ten behoeve van het nieuwe vakbewaamheidsbouwwerk had het College eind- en toetstermen opgesteld voor de volgende drie modules:

- Volmacht Algemeen;
- Volmacht Schade Extra;
- Volmacht Overig

De Nederlandse Vereniging van Gevolmachtigde Agenten (NVGA) heeft in een brief d.d. 28 juni 2013 aan de minister een aantal bezwaren tegen deze indeling kenbaar gemaakt. Het voornaamste bezwaar van NVGA richtte zich op het bestaan van de modules Volmacht Schade Extra en Volmacht Algemeen.

¹ Zie voor huidige modulaire structuur vakbekwaamheidsbouwwerk bijlage 1

3. Adviesopdracht

Adviesopdracht

De minister heeft in zijn brief d.d. 29 november 2013 (kenmerk FM/2013/2097 M) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer onder meer in het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft, een wijziging van de modulestructuur aangekondigd. Een van de wijzigingen betreft de modules Volmacht.

Wij citeren:

De modules Volmacht worden opgeschort. Naar aanleiding van geluiden uit de markt en vanwege voortschrijdend inzicht is het besef ontstaan dat deze modules mogelijk niet goed aansluiten bij wat nodig is om de consument te beschermen en goed toezicht te houden. Het CDFD zal daarom begin 2014 in overleg met de sector bezien hoe de modules Volmacht in de toekomst het beste kunnen worden ingericht.

Het CDFD is door het ministerie van Financiën verzocht om op korte termijn een advies uit te brengen over de toekomstige positie van de GA in het Wft-vakbekwaamheidsbouwwerk.

Wettelijke borging

Het ministerie van Financiën stelt onder meer de vraag of er nog een wettelijke borging nodig is van vakbekwaamheid betrekking hebbende op de modules: Volmacht Algemeen, Volmacht Overig, Volmacht Schade Extra. Daarbij spelen onderstaande overwegingen en vragen een rol:

- a. De GA houdt zich niet bezig met adviseren; de diplomaplicht is gekoppeld aan de adviseur en niet meer aan de feitelijk leider;
- b. De Wft beschermt de consument: de GA heeft geen rechtstreekse contacten met de consument. En als hij toch adviseert moet hij een diploma voor de betreffende beroepskwalificatie bezitten;
- c. Er zijn nagenoeg geen misstanden geconstateerd m.b.t. de GA;
- d. Gebleken is dat het aantal diploma's Volmacht Overig jaarlijks relatief laag is: jaarlijks ontvangen ongeveer 50 kandidaten dit diploma. Ongeveer 1.200

diplomahouders doen hun PE en houden daarmee hun diploma geldig. Rechtvaardigen dergelijke aantallen dat een wettelijke status aan dat diploma gekoppeld dient te worden, met alle toezichtkosten en lasten van dien?

Deelvragen

Het CDFD bereidt een advies voor aan de minister. In voorbereiding hierop wil het antwoord geven op de volgende deelvragen.

1. Is er thans nog een noodzaak om de vakbekwaamheid van de vergunninghoudende onderneming binnen het volmachtkanaal te regelen via een Wft-diploma?
2. Welke risico's loopt de sector van de financiële dienstverlening wanneer de vakbekwaamheid niet meer wordt geregeld via een Wft-diploma,?
3. Is zelfregulering voor de vergunninghouders een goed alternatief en wat zijn hiervan de voordelen en nadelen?
4. Is een gedeeltelijke oplossing wenselijk?
 - Handhaving van de Wft modules Volmacht Overig en Algemeen en de Volmacht Schade Extra schrappen
 - Samenvoegen Wft modules Volmacht Overig en Algemeen tot een module Wft Volmacht en Wft Volmacht Schade Extra schrappen.

Klankbordgroep

Het College heeft als voorbereiding op het advies een klankbordgroep samengesteld met branche experts waaronder de NVGA, Branche ervaringsdeskundigen, onderwijskundige experts, en vertegenwoordigers van de toezichthouder AFM.

Ter voorbereiding op de bijeenkomst heeft het College in het voorjaar van 2014 een notitie over de Volmachtmarkt laten opstellen door de heer dr. F. de Jong (zie bijlage 2)

4. Visie vanuit de markt

a. Noodzaak van het regelen van een Wft diploma binnen het volmachtkanaal?

Het grootste deel van de experts was van mening dat de GA een speciale plaats inneemt in de financiële sector. Hij is in feite een verlengstuk van de verzekeraar. Hij voert voor rekening en risico van de verzekeraar dezelfde werkzaamheden uit. Met name de NVGA heeft aangegeven dat het vakbekwaamheidsbouwwerk bestemd is voor advisering en bemiddeling. Het vakbekwaamheidsbouwwerk is niet van toepassing voor de aanbieders (wel voor aanbieders die ook adviseren maar niet op de activiteit aanbieden als zodanig). Aan een verzekeraar worden ook geen vakbekwaamheidseisen gesteld; het zou dus vreemd zijn om aan GA andere of extra vakbekwaamheidseisen te stellen. De GA adviseert niet en zeker niet aan consumenten. Bovendien stellen verzekeraars strenge eisen aan een volmachtovereenkomst die jaarlijks herzien kan worden. Als een GA buiten zijn volmacht zou treden kan dat derden ook niet worden tegengeworpen. Uit dien hoofde vond een groot deel van de expertgroep het aanvankelijk niet (meer) nodig om de GA onder het Wft-vakbekwaamheidsbouwwerk te brengen.

b. Risico's voor de sector in geval van het niet wettelijk regelen van een Wft diplomabinnen het volmachtkanaal?

De NVGA is er een sterk voorstander van om de controle van de vakbekwaamheid van de gevolmachtigde agenten “aan de poort” over te laten aan de AFM. De NVGA meent dat de AFM in staat is om de vergunning aanvrager te controleren op het bezit van de juiste vakbekwaamheid. De AFM heeft aangegeven dat het lastig is om spelers uit de markt te weren (dat geldt zowel voor de vergunningverlening als in het doorlopend toezicht) als de vakbekwaamheid niet wettelijk verankerd is. De AFM stelt voorts dat er weliswaar geen misstanden zijn geconstateerd, maar dat dit grotendeels juist te danken is aan de wettelijke borging van de vakbekwaamheid tot 1-1-2014. De AFM vreest dat -nu ook het provisieverbod is ingegaan- nieuwkomers de kans zullen aangrijpen om als GA aan de

slag te gaan. Dat kan volgens de AFM nu gemakkelijker omdat er geen wettelijke vakbekwaamheidseisen vastliggen.

c. Is zelfregulering een goed alternatief?

Alle marktpartijen hebben vakbekwaamheid hoog in het vaandel staan. De meeste deelnemers gaven er de voorkeur aan om dit in zelfregulering te bepalen. Op die manier zou een GA zelf een toegesneden specialistische opleiding kunnen volgen, zonder dat de noodzaak aanwezig is om daarnaast nog een generieke of brede opleiding te volgen, die (alleen) leidt tot een Wft diploma op minimum niveau. Dat zou kostenbesparend en efficiënt kunnen werken voor de GA. De AFM wordt hierbij een belangrijke rol toegedicht, bijvoorbeeld door in richtlijnen kenbaar te maken welke minimum eisen aan een GA moeten worden opgelegd; de AFM zou in het kader van het doorlopend toezicht vinger aan de pols kunnen houden.

Het nadeel van zelfregulering is dat de AFM hierdoor het toezicht minder goed kan uitoefenen: invulling van de vakbekwaamheid is immers een open norm.

d. Is er een middenweg denkbaar en wenselijk?

Partijen hebben zich gebogen over deeloplossingen. Gedacht kan worden aan handhaving van de (oude) Wft deelmodule Volmacht Overig. De Wft modules Volmacht Schade Extra en Volmacht Algemeen, kunnen dan worden geschrapt (of een aantal eind- en toetstermen overhevelen naar de overblijvende module). Er blijft dan één compacte module over die zich voornamelijk zou moeten richten op de basiskennis die een GA over het verzekeringsbedrijf zou moeten hebben: een module Wft-Basis Volmacht.

5. Advies

Overwegingen

Het College adviseert -na het horen van de argumenten van dele marktpartijen- om de vakbekwaamheid van de GA in het Wft-vakbekwaamheidsstelsel te verankeren.

Het College meent dat de financiële markt bezig is met een goede inhaalslag om het imago op te vijzelen. Vakbekwaamheid speelt daarbij een grote rol. Het staat vast dat alle partijen vakbekwaamheid ook voor de GA als een groot goed beschouwen.

Er zijn nu geen of nauwelijks misstanden geconstateerd rondom het distributiekanaal van de GA. Maar dat betekent niet dat dit zo blijft als de verplichting om een Wft diploma te bezitten wordt afgeschaft. Het College pleit dan ook voor de invoering van een diploma Wft-Basis Volmacht, vergelijkbaar met het oude deeldiploma Wft-Volmacht Overig (of het oude gelijkgestelde diploma Gevolmachtigd Agent).

Het College is met de sector eens dat de GA als het ware de plaats inneemt van de verzekeraar. Maar de verzekeraar moet, voordat hij een vergunning van De Nederlandsche Bank krijgt, aan zeer zware eisen voldoen. Eisen, die niet direct aan de GA worden gesteld. Om die reden zou het College een extra of een andere vakbekwaamheidseis, die aan de GA gesteld zou kunnen worden, kunnen rechtvaardigen. Weliswaar verstrekt de GA geen adviezen aan consumenten, maar hij is een belangrijke schakel in de keten en via 'getrapte advisering, eigen productontwikkeling en schadeafhandeling, kan hij toch uiteindelijk de consument raken.

De module Volmacht Schade Extra (voorheen Volmacht Brand, Volmacht Transport en Volmacht Varia) zou het College -in de lijn met de wens van de minister om de lasten voor de markt te verlagen- niet meer als toetredingseis willen stellen. De Gevolmachtigd Agenten die meer toegesneden kennis ambiëren op bepaalde vakgebieden, kunnen dat in zelfregulering doen. Dat is ook in lijn met hun wensen om kosten te besparen en efficiënter te kunnen opleiden.

Invoering van een module Wft-Basis Volmacht zou voor de 'zittende Gevolmachtigde Agenten beperkt effect hebben. De meeste Gevolmachtigde Agenten (ongeveer 80%) beschikken ofwel over het deeldiploma Wft-Volmacht Overig, ofwel het diploma Wft-Volmacht Leven ofwel het diploma Wft-Volmacht Schade. Daarnaast beschikt het grootste deel over een "huisvolmacht", waardoor zij al over andere relevante Wft diploma's beschikken, zoals Wft Adviseur Schadeverzekering Zakelijk, Wft Adviseur Vermogen, Wft Adviseur Pensioen, Wft Adviseur Zorg en/of Wft Adviseur Inkomen. De overige 20% is grotendeels serviceprovider die niet adviseert aan de consument (en als zij dat wel doen moeten zij ook de 'gewone Wft-diploma's bezitten').

Module Wft-Basis Volmacht

De eind- en toetstermen van de nieuwe module Wft-Volmacht dienen vrijwel volledig betrekking te hebben op het goed kunnen uitoefenen van de rol van verzekeraar. Eventueel kunnen nog enige eind- en toetstermen van de module Volmacht Algemeen worden toegevoegd aan de module Wft-BasisVolmacht. De module Volmacht Algemeen is betrekkelijk klein van omvang en was oorspronkelijk onderdeel van het diploma Assurantiebemiddeling A, dat meer betrekking had op de assurantiebemiddelaar dan op de GA, zodat aangenomen kan worden dat een groot deel daarvan bij een eventuele herziening geschrapt kan worden. Bij de inrichting van de module Wft- Basis Volmacht zal het College uiteraard de markt betrekken: met name de belangrijkste (inhoudelijke) spelers in dezen: de NVGA en het Verbond van Verzekeraars.

Kostenaspect

Tabel aantal Examenkandidaten Volmacht (v/h Volmacht Overig)

<i>Jaar</i>	<i>Aantal deelnemers</i>	<i>Aantal geslaagd</i>
2010	153	88
2011	96	44
2012	94	62
2013	206	122

N.B. Uit de evaluatie van de PE cyclus 2011/2012 blijkt dat 782 personen hun (gelijkgestelde) Wft deeldiploma Volmacht Overig hebben geldig gehouden. Dat is 0,45% van de in totaal 173.718 afgegeven Wft PE certificaten.

Het aantal toetstermen in de module Wft-Volmacht Overig, zoals dat in de zomer van 2013 in het consultatiedocument is aangeboden aan de minister bedraagt nu 132. Gemiddeld hebben er de afgelopen vier jaren 79 examenkandidaten hun deeldiploma Wft-Volmacht Overig behaald. Gelet op het zeer kleine aantal kandidaten dat naar verwachting een Wft-Volmachtexamen zal afleggen is het van belang om te bezien welke kosten dit advies meebrengt.

Waar moet rekening mee worden gehouden? Te denken valt aan:

- Kosten voor het ontwikkelen van x aantal vragen behorend bij 132 toetstermen²;
- Voortdurend onderhouden van de module (PE)³;
- Eenmalige kosten van DUO om e.e.a. in te regelen en te implementeren in de centrale examenbank;
- Mogelijk een nieuwe onderhandse aanbesteding of nationale aanbesteding als het te besteden bedrag daartoe aanleiding geeft;
- Structurele uitvoeringskosten voor DUO en/of CDFD.

De kosten van de module Wft-Volmacht afgezet tegen het aantal deelnemers zullen naar verwachting (relatief) hoog zijn. Bezien kan worden wat de effecten van de kostentoeename zijn als de kosten worden omgeslagen over alle Wft-examens (na 1 januari 2017 ca. 55.000 per jaar).

De hele financiële markt is immers ook gebaat bij een solide volmachtkanaal.

Gelet op het voorgaande adviseert het College om te onderzoeken welke kosten samenhangen met het laten produceren en onderhouden van examenvragen voor de module Wft-Volmacht en of hiervoor, in verband met het mogelijk overschrijden van een aanbestedingsgrens, een

² Kan meer of minder zijn/worden maar we nemen dit getal als uitgangspunt.

³ Uiteraard wordt de Module alleen onderhouden met PE-actualiteiten als er ook relevante actualiteiten aan de orde zijn.

aanbesteding door het ministerie van Financiën moet worden uitgeschreven. De module valt namelijk buiten het van kracht zijnde aanbestedingscontract met eX:plain.

Overgangstermijn

Indien de GA in het vakbekwaamheidsbouwwerk wordt opgenomen, adviseert het College om een overgangperiode van twee jaar in acht te nemen voor de huidige vergunninghouders. De huidige vergunninghoudende Gevolmachtigd Agenten zullen vrijwel allemaal nog in het bezit zijn van het geldig gehouden (gelijkgestelde) diploma Wft-Volmacht Leven of Wft-Volmacht Schade of een gelijkgesteld deeldiploma Wft-Volmacht Overig. Zij kunnen dan in de overgangperiode een inhaalexamen afleggen indien blijkt dat het verschil tussen de oude eind- en toetstermen van Wft-Volmacht Overig en de nieuwe toetstermen van Wft-Basis Volmacht groot is. Ook zal dit mede afhankelijk zijn van de opgave van DUO m.b.t. de tijdslijn en kosten. De module Wft-Basis Volmacht zal geen of nauwelijks adviesvaardigheden omvatten omdat de GA niet adviseert. Die elementen zitten al in de “gewone” Wft modules. Voor diegenen die reeds een vergunning als GA bezitten zonder genoemd diploma, is het wel zaak om na afloop van de overgangstermijn het nieuwe initiële diploma Wft-Basis Volmacht te halen. Het bezit van het diploma Wft-Basis Volmacht zou bij voorkeur gekoppeld moeten worden aan de functionaris(sen) die in de onderneming van de GA (of ondergevolmachtigd Agent) de dagelijkse leiding heeft/hebben over de organisatie of een deel daarvan en verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, administratieve organisatie en de interne controle⁴.

⁴ De functionaris die binnen de gevolmachtigde agent of onder gevolmachtigde agent de dagelijkse leiding heeft, is bijvoorbeeld teamleider, afdelingshoofd of directeur.