

Vergaderjaar 2013–2014

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2014

Inleiding

Op 1 januari jongstleden is het nieuwe vakbekwaamheidsbouwwerk in werking getreden. In het nieuwe systeem dient iedere financiële adviseur over de relevante Wft-diploma's te beschikken, ongeacht bij welke onderneming de adviseur werkt. Bovendien zal de adviseur periodiek, middels een examen, moeten aantonen nog steeds vakbekwaam te zijn. Een ander belangrijk aspect van het nieuwe stelsel is dat examens voortaan worden afgenomen uit de Centrale Examenbank. Met deze brief informeer ik u over de tot nu toe opgedane ervaring met het nieuwe bouwwerk. Ik zal daarbij ingaan op de aanleiding voor het nieuwe stelsel, de implementatie van de Centrale Examenbank, de kwaliteit van de examens, de slagingspercentages, de specifieke problemen bij het MBO en HBO en de kwaliteitszorg.

Aanleiding en doelstelling nieuwe vakbekwaamheidsbouwwerk en Centrale Examenbank

Zoals gezegd, is 1 januari 2014 het op beroepskwalificaties geënte nieuwe vakbekwaamheidsbouwwerk ingevoerd. Door het onderscheiden van beroepskwalificaties – inclusief het opnemen van belangrijke elementen van vaardigheden, competenties en professioneel gedrag – is een belangrijke stap gezet in het professionaliseren van de vakbekwaamheid van de financiële dienstverlening. Het nieuwe vakbekwaamheidsgebouw stelt klantbehoeften centraal in plaats van de producten. Op deze manier sluit het bouwwerk beter aan op de transformatie naar klantgericht en integraal adviseren.¹

¹ Kamerstuk 32 545, nr. 16.

Implementatie Centrale Examenbank

Met de komst van de Centrale Examenbank is de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de examens en de examinering gecentraliseerd. In het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft zijn de rollen van de verschillende actoren in dit nieuwe systeem vastgelegd. Ik heb de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) op basis hiervan een mandaat verstrekt voor het beheer van de techniek van de Centrale Examenbank, de technische vaststelling van examenuitslagen, de vaststelling van diplomarechten, de formele uitgifte van diploma's en certificaten en het geven van inzage in examens aan gezakte examinandi.

Aan het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD) heb ik een mandaat verstrekt voor het inhoudelijk beheer van de examenbank. Hier valt bijvoorbeeld het vaststellen van de exameneisen onder. Het CDFD zorgt voor examens die betrouwbaar de eisen meten. Met andere woorden: het CDFD is belast met de kwaliteitsbewaking van de inhoud van de Centrale Examenbank. Het CDFD is tevens belast met de behandeling van klachten die verband houden met de uitoefening van het inhoudelijk beheer. De constructie en het onderhoud van de examenvragen/examens is na een aanbestedingsprocedure uitbesteed aan een externe partij, onder kwaliteitscontrole van het CDFD.

In het nieuwe stelsel verzorgen de erkende exameninstellingen de afname van examens en een deel van de logistieke processen daaromheen. De erkenning van en het toezicht op de exameninstellingen is, net als voor 2014, gemandateerd aan het CDFD.

Om de Centrale Examenbank goed te laten functioneren is een nauwe samenwerking tot stand gebracht tussen de ketenpartners DUO, CDFD en het Ministerie van Financiën. Op 3 februari jongstleden zijn de eerste initiële examens afgenomen en op 17 maart de eerste PEplus examens.

De kwaliteit van de examenbank

In de examenbank zitten momenteel circa 1.300 toetsvragen voor de negen modules. Deze zien zowel op de initiële examens als op de examens voor Permanente Educatie (PE). Dit aantal zal de komende jaren toenemen tot circa 6.000 waardoor de variatie in examens steeds groter wordt. De vragen zijn verdeeld over drie categorieën: vragen over kennis en begrip, vragen over professioneel gedrag en vragen over vaardigheden en competenties. Met name de laatste twee categorieën hebben een vernieuwend aspect. Deze vragen worden bijvoorbeeld in casus-vorm gesteld, soms met een filmelement erbij. Daarin wordt een situatie beschreven of getoond die regelmatig voorkomt in de beroepspraktijk van een gemiddeld beginnend financieel adviseur. Daarna volgen meerdere vragen over handelingen die de adviseur moet doen of laten. Met name ten aanzien van dit type vragen zijn veel kritische signalen ontvangen. Deze signalen heb ik uiteraard zeer ter harte genomen. Ten eerste zijn 75 vragen waarover klachten waren binnen gekomen, opnieuw bekeken. Bij ongeveer de helft van deze 75 vragen, oftewel bij circa 3% van het totaal, heeft dit geleid tot aanpassing of verwijdering. Verder zijn en worden de hierna genoemde stappen gezet om de kwaliteit van de Centrale Examenbank te bewaken en continu te verbeteren:

- alle vragen over professioneel gedrag zijn opnieuw beoordeeld en waar nodig verbeterd of beter aangesloten op het niveau van een beginnend beroepsbeoefenaar;
- het CDFD heeft, vanuit de opgedane ervaringen en rekening houdend met de te bereiken doelstellingen, aangescherpte richtlijnen voor de externe itemauteurs opgesteld waaraan de vragen moeten voldoen;
- de itemauteurs en controleurs zijn extra getraind in alle aspecten van het maken van vragen en de wijze van vragen opstellen;

- alle vragen over vaardigheden en competenties worden opnieuw beoordeeld op basis van de opgedane ervaringen en expertise en waar nodig bijgesteld;
- het CDFD zal oefenvragen voor «vaardigheden en competenties» voor de praktijk beschikbaar stellen;
- ten slotte zal het CDFD haar richtlijnen voor de verschillende soorten vragen voor de uitvoeringspraktijk ter beschikking stellen, zodat opleiders concreter inzicht krijgen in de wijze waarop de vragen worden vormgegeven.

Slagingspercentages

Sinds de start tot en met 31 mei jongstleden, zijn er 6.639 examens afgenomen. Dit betreft 6.125 initiële examens en 514 PE-examens. Het gemiddelde slagingspercentage over alle afgenomen examens bedraagt 29,9%, waarbij een stijgende lijn zichtbaar is.² Het slagingspercentage over alle afgenomen examens in de maand mei bedroeg bijvoorbeeld 38,1%. Het gemiddelde slagingspercentage van alle initiële examens over de gehele periode bedraagt 28,0%. Ook hier is een opwaartse trend zichtbaar. Ter illustratie: het slagingspercentage van alle initiële examens in de maand mei bedroeg 35,7%.

Het gemiddelde slagingspercentage van de PE-examens over de gehele periode is aanzienlijk hoger, namelijk 53,1%. Ook hier is de trend dat de slagingspercentages toenemen. In mei bedroeg het slagingspercentage van de PE-examens bijvoorbeeld 57,2%.

De gemiddelde slagingspercentages voor PE liggen hoger. Het is denkbaar dat een deel van het verschil veroorzaakt wordt doordat de kandidaten voor PE geoefende beroepsbeoefenaren uit de praktijk zijn, die de vragen over competenties, gedrag en vaardigheden uit de beroepspraktijk makkelijker in context kunnen zetten dan de kandidaten die een initieel examen doen en voor een deel nog weinig ervaring met klantcontact en advisering hebben.

Gelet op het bovenstaande ben ik niet ontevreden over de eerste vier en halve maand van centrale examinering. Uiteraard is het mij niet ontgaan dat de slagingspercentages aan de lage kant zijn. Het is echter, gelet op de kleine aantallen examens, prematuur hieruit conclusies te trekken aangaande het functioneren van het nieuwe vakbekwaamheidsbouwwerk, de wijze van examinering of de voorbereiding van kandidaten. Graag wil ik er ook op wijzen dat er meerdere vormen van examinering zijn met dergelijke slagingspercentages. In de examens van de Federatie Financieel Planners (FFP) staat bijvoorbeeld ook het integrale advies centraal. De afgelopen jaren hebben ongeveer 1.000 kandidaten FFP-examens gemaakt, waarbij het slagingspercentage tussen de 25 en 30% ligt. Een ander voorbeeld is de Stichting Erkenningsregeling Hypotheekadviseurs (SEH). In 2008 heeft de SEH een nieuwe wijze van digitale examinering ingevoerd. In de eerste vier maanden na invoering lag het slagingspercentage rond de 30%: dat was 20% lager dan jaren daarvoor. Het percentage geslaagden is daarna langzaam opgelopen.

Specifieke problemen bij MBO's en HBO's

Uit analyse van het CDFD blijkt dat MBO- en HBO studenten nadrukkelijk onder het gemiddelde scoren. Het gemiddelde slagingspercentage van examinandi van MBO-opleidingen (stand 11 juni 2014) is circa 9% en van HBO-opleidingen is dat circa 7%. Dat is aanzienlijk lager dan het slagings-

² De slagingspercentages zijn gebaseerd op de definitieve uitslagen tot en met 12 april 2014 en de voorlopige uitslagen na 12 april 2014. De trend is dat ongeveer 2% van de kandidaten dat gezakt is volgens de voorlopige uitslag, alsnog slagen.

percentage van de overige examinandi, te weten 39,5%. Door diverse MBO- en HBO-studenten en MBO- en HBO-instellingen wordt dan ook gesteld dat de examens niet aansluiten bij hun opleidingen, te moeilijk zijn of niet voldoen aan de kwaliteitseisen van de desbetreffende school. Ik wil er nadrukkelijk op wijzen dat er op grond van de Wet op het financieel toezicht alleen regels worden gesteld inzake centrale examinering van Wft-diploma's. Om aan een dergelijk examen mee te mogen doen, is het niet verplicht een opleiding te volgen. Iedereen mag aan een examen meedoen en kan zich op zijn eigen manier voorbereiden. Dat kan door middel van een opleiding, maar ook bijvoorbeeld door zelfstudie. Ik stel dus niet verplicht dat een onderwijsinstelling alleen een schooldiploma mag afgeven als een student bepaalde Wft-diploma's heeft gehaald. Wanneer MBO- en HBO-instellingen toch een koppeling maken tussen schooldiploma en Wft-examens, is dat hun eigen keuze. Het spreekt voor zich dat wanneer deze koppeling wordt gemaakt, de student aan dezelfde eisen moet voldoen die aan elke andere examenkandidaat in het kader van de Wft-examen worden gesteld.

De praktijk is dat vrijwel alle MBO- en HBO-studenten in financiële sector gerelateerde richtingen reguliere Wft-examens afleggen als onderdeel van hun curriculum. Het is niet eenvoudig de oorzaken van de slechte slagingspercentages te achterhalen. Eén van de redenen kan zijn dat MBO- en HBO-studenten in de regel nog weinig werkervaring hebben. Hierdoor missen de studenten mogelijk de context voor de vragen die over vaardigheden, competenties en professioneel gedrag gaan. Het gegeven dat deze studenten in de regel ook nog relatief jong zijn, kan hierbij een rol spelen.

Een ander aspect is dat de curricula van de MBO- en HBO-instellingen vaak minimaal een (school)jaar voor de examinering vast liggen, terwijl wijzigingen in het Wft-vakbekwaamheidsbouwerk, bijvoorbeeld in de eind-en toetstermen, in de regel per januari in werking treden. Daarnaast is het mogelijk dat MBO- en HBO-instellingen hun opleidingsprogramma's nog niet volledig op het nieuwe stelsel hebben afgestemd.

Ten slotte merk ik op dat tot 31 december 2013 voor het bekostigd onderwijs een uitzondering gemaakt is voor wat betreft de combinatie opleiding en examinering. Tot vorig jaar was het mogelijk dat een MBO- of HBO-instelling zowel kon opleiden als examineren (dit in tegenstelling tot de commerciële exameninstellingen). Uit ervaring blijkt dat als opleidingen en examinering in één hand zijn, de slagingspercentages doorgaans hoger zijn. Dat is op zichzelf logisch: in een dergelijk geval wordt de opleidingsstof precies afgestemd op de examens; de inhoud en methodieken zijn de docent bekend en hij of zij kent de studenten goed. De docent kan zijn studenten dan ook optimaal voorbereiden op het examen. Dit relatieve voordeel is er nu niet meer: de Wft-examens zijn uniform en niet afgestemd op een specifieke doelgroep. Dat stelt MBO- en HBO-instellingen voor een nieuwe uitdaging, die echter niet afwijkt van de uitdaging voor reguliere commerciële Wft-opleidingsinstellingen: hoe bereid je een student goed voor op de Wft-examens, zonder het examen precies te kennen. Ik heb er evenwel vertrouwen in dat MBO- en HBO-instellingen deze slag voor hun studenten kunnen maken. Het bekendmaken van de richtlijnen voor de verschillende soorten vragen, zodat opleiders concreter inzicht krijgen in de wijze waarop de vragen worden vormgegeven, zal daaraan hopelijk een bijdrage leveren. Een tijdelijke oplossing kan zijn dat MBO- en HBO-instellingen de koppeling van hun diploma's met Wft-examens facultatief maken.

De ketenpartners ontvangen regelmatig signalen van examinandi die aangeven niet te zijn geslaagd vanwege naar hun oordeel «niet deugende vragen» in de examenbank en «verkeerde vraagstellingen». In dit verband merk ik op dat het CDFD namens mij de kwaliteit bewaakt van de content van de Centrale Examenbank. Dat is een continu proces waarin verschillende stappen steeds cyclisch worden doorlopen. Er zijn drie momenten waarop borging aan de orde is:

Moment 1: de periode voorafgaande aan de examinering waarin de examenvragen worden geconstrueerd. Externe itemauteurs zijn vakdeskundigen die inhoudelijke en praktische kennis van het aangewezen vakgebied hebben én didactisch zijn geschoold voor het ontwerpen van examenvragen. Deze vragen worden door het CDFD, alvorens ze in de examenbank worden opgenomen, beoordeeld door inhoudsdeskundigen en een toetsdeskundige.

Moment 2: de examenafname zelf. De Wft-examens mogen uitsluitend door erkende exameninstututen in goedgekeurde examenlocaties worden afgenomen. Het CDFD ziet hierop namens mij toe.

Moment 3: ná de examenafname. Om te kwaliteit van de examens te waarborgen evalueert het CDFD de afnames van de examens en vinden analyses van de toetsresultaten plaats. Acties, zoals een examenvraag achteraf verwijderen uit het examen en de uitslag opnieuw berekenen, worden indien nodig ondernomen.

Behalve signalen over de kwaliteit van de (afname van) examens, wordt ook kritiek gegeven op de zak-/slaaggrens die te hoog zou liggen. Hierover merk ik het volgende op. Om na afloop van een examen te kunnen bepalen of een kandidaat gezakt dan wel geslaagd is, moet de grens tussen voldoende en onvoldoende worden vastgesteld. Deze grens tussen zakken en slagen is de zogenoemde cesuur. De cesuur geeft aan hoeveel (procent van de) vragen een kandidaat minimaal correct moet hebben beantwoord voor een voldoende. Uitgangspunt is de mate van beheersing van kennis en vaardigheden. In het kader van de Wft ligt deze norm op het niveau van de eisen waaraan kandidaten moeten voldoen als beginnend beroepsbeoefenaars. In de praktijk wordt vaak uitgegaan van een minimum van 55% beheersing van kennis en vaardigheden. Het vaststellen van de cesuur op 55% is echter niet wenselijk; er dient bij het vaststellen van de cesuur tevens rekening te worden gehouden met de kans dat een kandidaat een aantal antwoorden correct raadt (gok- of raadkans). Dit heeft ertoe geleid dat de cesuur voor de huidige Wft-examens door het CDFD is vastgesteld op 70%, waarbij de eisen die worden gesteld aan een kandidaat niet te laag zijn en waarbij rekening wordt gehouden met de kans dat een kandidaat punten verdient door correct te gokken. Om de kwaliteit van de examens te waarborgen worden de Wft-examens voortdurend geëvalueerd en worden de examenresultaten zoals gezegd geanalyseerd. Op basis van deze analyses kan het CDFD besluiten om in de toekomst de cesuur voor bepaalde Wft-examens bij te stellen.

Door een aantal critici is aangedrongen op een lagere cesuur om zo hogere slagingspercentages te bereiken. Hoewel ik deze wens begrijp merk ik op dat hoge slagingspercentages geen doel op zich zijn, maar de resultante moeten zijn van een groot aandeel goed gekwalificeerde examinandi. Doel van examinering is te bereiken dat consumenten adequate adviezen ontvangen van vakbekwame financieel adviseurs. De lat ligt dus bewust niet te laag.

Ten slotte ontvangen CDFD en DUO vanuit de uitvoeringspraktijk kritiek op de termijn van zes tot acht weken die nodig is om een definitieve examenuitslag vast te stellen. Onderdeel van de kwaliteitszorg is dat examinandi hun voorlopige examenuitslag ontvangen binnen 48 uur en

hun definitieve uitslag pas – behoudens bijzondere omstandigheden – binnen zes tot acht weken. Deze termijn benutten CDFD en DUO om eventuele onvolkomenheden bij de examenafname te corrigeren ten gunste van examinandi.

Door de «wachtijd» loopt de doelgroep van bestaande adviseurs vertraging op in het studieprogramma. Bij twee a drie examens gemiddeld is dit meer dan een half jaar vertraging. Ook op de instroom van nieuwe adviseurs (niet alleen nieuwe vaste medewerkers maar ook bijv. flexibele of uitzendkrachten) werkt het belemmerend. Deze doelgroep moet vaak in een korte periode het examen halen anders mogen ze niet adviseren. Bij zes tot acht weken wachten op de definitieve examenuitslag en het vervolgens doen van één of meerdere herexamens, lopen zij maanden vertraging op. Zeker de grotere marktpartijen (grootbanken/ verzekeraars) met tienduizenden medewerkers hebben gefaseerde plannings voor de opleidingen en examens. Dit om continuïteit in de bezetting en de dienstverlening aan de klant te kunnen garanderen. Zij geven aan dat de planning in de loop van 2015 in gevaar dreigt te komen. Omdat het wettelijk verplicht is dat alle kandidaten binnen de overgangsperiode van twee jaar de benodigde diploma's halen, zal ik de procedure zo snel als verantwoord is aanpassen. Ik acht dat werkbaar omdat de ervaringen tot nu toe leren dat de correcties die DUO en CDFD aanbrengen voor slechts 2% van de gezakte examinandi het gevolg had dat ze alsnog waren geslaagd. Ik streef naar een simpeler procedure met een definitieve examenuitslag binnen 48 uur.

Ten slotte

Naar mijn oordeel zijn we met het nieuwe vakbekwaamheidsgebouw en de centrale examinering op de goede weg. De betrokken ketenpartners stellen alles in het werk om de centrale examinering continu te verbeteren. Van de overheid mag worden verwacht dat de kwaliteit van de centrale examens goed is geborgd. Tegelijkertijd mag van opleiders en examinandi verwacht worden dat zij eveneens een stevige inspanning leveren om zich voor te bereiden op de eisen van de nieuwe Wft-examens. Ik ben me bewust van de impact die de nieuwe eisen op de sector kunnen hebben. De nieuwe examens zijn naar mijn overtuiging echter van groot belang voor het borgen van de kwaliteit van de vakbekwaamheid. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan zowel de consumentenbescherming als de gezondheid van de sector op de langere termijn.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem