

Datum: 16 januari 2020

Referentie: OD 20188

Betreft: Consultatiereactie NVB 'AFM consultatie principes voor de keuzeomgeving'

De NVB heeft met interesse kennisgenomen van het consultatiedocument "Principes voor de keuzeomgeving". De Nederlandse banken kunnen zich in beginsel vinden in de algemene uitgangspunten zoals door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) genoemd in het consultatiedocument. Veel van de genoemde punten passen reeds in de huidige werkwijze van de banken. Denk hierbij aan het zorgvuldig behandelen van klanten in zijn/haar financiële beslisproces, het inzetten van kennis over gedrag en besluitvorming in het belang van de klant, het niet opwerpen van obstakels bij het willen veranderen van dienst en product en de keuzeomgeving zodanig in te richten zodat het consumenten in staat stelt om passende beslissingen te nemen over financiële producten en diensten. Hoewel de doelstellingen van het document onderschreven worden zijn er nog de nodige vragen rond de toepassing van dergelijke principes in de financiële sector. Om die reden gaat de NVB graag in gesprek over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan deze principes, alvorens deze principes te introduceren.

Nieuwe inzichten rond klantgedrag kunnen (online) keuzeomgeving verbeteren

De NVB onderschrijft de constatering dat consumenten niet altijd rationeel handelen in het maken van belangrijke keuzes. Het inrichten van een keuze omgeving kan wellicht leiden tot meer weloverwogen keuzes. Wetenschappelijke inzichten en eigen onderzoeken geven hiervoor goede aanknopingspunten. Banken passen deze inzichten reeds enkele jaren toe bij het verbeteren van de online en offline keuzeomgeving (zowel in customer experience (CX) en user experience (UX)). Onze doelstelling is om klanten weloverwogen keuzes te laten maken in de verschillende keuzeomgevingen van de banken. Voor het kader waarbinnen beïnvloeding van deze consumentenkeuzes plaatsvindt, is het belangrijk dat voor allen duidelijk is welke doelstellingen daarbij beoogd worden, met welke reden en door wie die doelen worden bepaald.

Eigen verantwoordelijkheid van consument blijft uitgangspunt

Bij product -en kanaalontwikkeling dienen banken zich telkens de vraag te stellen of producten voldoende toegevoegde waarde hebben en daarmee het klantbelang centraal stellen. Uitgangspunt blijft echter wel dat de klant zelf verantwoordelijk is en blijft voor het maken van keuzes die passend zijn voor zijn/haar situatie. Dit neemt niet weg dat consumenten tijdens de looptijd van een dienst of product een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de passendheid bij veranderingen in hun eigen (financiële) situatie. Het inrichten van de keuzeomgeving, mits op de juiste wijze toegepast, kan een belangrijke rol spelen in het maken van verantwoorde keuzes. Misbruik van kennis in sturing van consumentengedrag dient vanzelfsprekend te allen tijde te worden voorkomen. Financiële dienstverleners kunnen met behulp van gedragswetenschappelijk inzichten een bijdrage leveren aan het maken van verantwoorde consumentenkeuzes.

Om consumenten te kunnen helpen bij het maken van een passende keuze, speelt inzicht in de persoonlijke situatie een belangrijke rol. Uiteindelijk is het de klant die bepaalt of een product of dienst passend is. De onderliggende drijfveren voor de uiteindelijke keuze zijn persoonlijk. 'Financieel welzijn' zal voor iedere klant een andere betekenis hebben. Graag zou de NVB in de verdere dialoog met de AFM vaststellen wat hieronder wordt verstaan. De banken begrijpen van de AFM dat de principes niet bedoeld zijn als nadere wetgeving, maar dit begrip als zodanig zou in de toekomst wellicht tot onduidelijkheid kunnen leiden in relatie tot de verplichtingen van banken, zoals bijvoorbeeld de invulling van de zorgplicht.

Er lijkt spanning te zijn in het voorgestelde gebruik van klantdata voor het personaliseren en sturing van consumentenkeuzes en privacywetgeving. De AFM lijkt er vanuit te gaan dat een bank zonder meer over alle relevante data van klanten kan beschikken en dat alle data die de banken over hun klanten bezitten, aangewend kunnen en/of mogen worden bij de inrichting van de keuzeomgeving. Afstemming tussen toezichthouders is daarom nodig bij een nadere uitwerking van dergelijke principes.

De voorgestelde principes creëren mogelijk onduidelijkheid ten aanzien van het onderscheid tussen het informeren en adviseren van klanten. Het gebruik van online keuzetools en de mate waarin producten en diensten worden aangeboden kunnen de verwachting van advies wekken. Aan de andere kant oordeelt de AFM in toenemende mate dat de banken 'adviseren' en daarbij niet aan de Wft-regels voldoen.

Uitgangspunten van principes onvoldoende duidelijk

Het is onduidelijk welke wettelijke vereisten AFM met deze principes nader wil invullen. Verduidelijking is daarom wenselijk. Vanzelfsprekend zouden de principes niet tot aanvullende wettelijke vereisten mogen leiden. Daarnaast zijn de uitgangspunten van deze principes al vaak onderdeel van *product approval* processen. Het is belangrijk dat de principes geen discrepantie en daarmee onduidelijkheid creëren tussen het bestaande wettelijk kader en de invulling van de principes.

De principes zouden ook cross-sectoraal moeten gelden. De scope van principes ziet nu alleen op financiële instellingen, terwijl veel keuzes rond financiële producten buiten de keuzeomgeving van banken worden gemaakt. In de toekomst zullen ook de keuzeomgevingen van platformen en vergelijkingssites een belangrijkere rol gaan spelen in de distributie van financiële producten.

Daarnaast kunnen de principes leiden tot een ongelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse (EU) aanbieders. Door de digitalisering zullen naar verwachting in de toekomst steeds meer financiële diensten en producten grensoverschrijdend en sector overschrijdend worden aangeboden. Regels rond de distributie van financiële producten en diensten zouden zoveel mogelijk Europees moeten worden ingeregeld¹. Juist bij online dienstverlening zullen steeds meer buitenlandse aanbieders financiële diensten aanbieden in Nederland op basis van het Europese paspoort. De vraag is of zij ook kunnen worden gehouden aan deze principes.

Het is belangrijk om fragmentatie van consumentenbescherming te voorkomen. Hierbij geldt dat bij dezelfde diensten en dezelfde risico's, dezelfde regels en hetzelfde toezicht moet gelden. Ook indien deze diensten door partijen buiten de financiële sector en/of een andere Europese lidstaat worden aangeboden. Er moet een gelijk speelveld zijn tussen alle (EU) partijen die dergelijke diensten aanbieden. Het voorstel om onderscheid te maken naar grootte van de onderneming is onwenselijk. Dit onderscheid zal minder transparantie en onduidelijkheid voor de individuele consument creëren. De mogelijkheid bestaat dat de consument bij een grote aanbieder een bepaald product gevolg van deze principes niet krijgt aangeboden, terwijl dit bij een kleine aanbieder wel het geval is.

Meer overleg met sector noodzakelijk voor invulling van principes

Gezien het belang van het onderwerp wil de NVB graag, ook op bestuurlijk niveau, in gesprek met de Autoriteit Financiële Markten over de wijze waarop inzichten rond consumentenkeuzes kunnen bijdragen aan de verbetering van de (online)keuzeomgeving voor consumenten. In reactie op het consultatiedocument en als aanzet voor toekomstige discussie treft u onderstaand onze reactie op de voorgestelde principes, waaronder een aantal dilemma's die de Nederlandse banken voorzien.

¹ [EBA report on potential impediments to the cross-border provision of banking and payment services](#), Oktober 2019

1. Keuzeomgeving en de beïnvloeding van consumentenkeuzes

Beïnvloeding consumentengedrag in de keuzeomgeving is geen doel op zich

Een keuzeomgeving is niet neutraal. De wijze waarop keuzes en informatie aan de consument worden aangeboden kunnen daarom bewust en onbewust gedrag stimuleren. Een belangrijke reden hiervoor is dat consumenten gebruik maken van mentale vuistregels om snel beslissingen te kunnen nemen. Als gevolg hiervan bestaat de volledig rationaal handelende consument niet.

Voorop staat dat consumenten een weloverwogen beslissing moeten kunnen nemen bij het afnemen van een product of dienst. Keuzeomgevingen kunnen wel zo worden ingericht dat keuzes meer bewust worden genomen en dat er geen misbruik wordt gemaakt van de onbewuste gedragingen van de klant. Dit geldt zowel voor de offline als de online keuzeomgeving. Door toenemende digitalisering wordt in zijn algemeenheid vaker gebruik gemaakt van beïnvloedingstechnieken in online beslisomgevingen. Een zorgvuldige inrichting van de keuzeomgeving is reeds onderdeel van de bedrijfsvoering van banken. Beïnvloeding van consumentenkeuzes is geen doel op zich en de effectiviteit is nog volop onderdeel van discussie.

Consumentengedrag veranderen is vaak complex en in sommige gevallen kan zelfs een tegengesteld effect worden bereikt van het beoogde doel. Wel is het mogelijk om bepaalde patronen te doorbreken. Gebruikelijke methodes om gewenst gedrag te stimuleren zijn vaak (korte termijn) beloning gedreven. Juist bij financiële dienstverlening is deze prikkel lastig omdat de beloning van mogelijk gewenst gedrag (denk aan een afgeloste schuld of een substantieel spaarbedrag) vaak (ver) in de toekomst ligt en daardoor weinig tastbaar is. Daardoor moet de consument op andere wijze worden gestimuleerd waarbij vaste patronen worden doorbroken.

Daarnaast moet bij het veranderen van gedrag rekening worden gehouden met weerstand bij de doelgroep. Weerstand om gedrag te veranderen wordt verhoogd, bij het ervaren van een gebrek van zelfbeschikking (autonomie), als de intentie van de boodschapper niet wordt vertrouwd (scepticisme) en/of als consumenten (te)veel moeite moeten doen om een voornemen in daad om te zetten (inertia).

Zolang er scepsis bestaat rond de financiële sector en daarmee het vertrouwen in de intentie van de zender, is het experimenteren met de invloed op keuzes door banken lastig. Een manier om dit wantrouwen weg te nemen is om de sturing duidelijk uit te leggen en om bovenal transparant te zijn over het doel en de intentie van de beïnvloeding die plaatsvindt. Hierbij hebben andere partijen daarbij ook een belangrijke rol, zoals politiek en toezichhouders.

Uitgangspunt voor de banken blijft dat klanten capabel en verantwoordelijk zijn voor hun eigen keuzes. Natuurlijk moet de klant hierbij zoveel mogelijk 'empowered' worden om weloverwogen en bewuste besluiten te nemen. Alle partijen die financiële diensten aanbieden moeten daarom hun keuzeomgeving dusdanig inrichten dat klanten dit kunnen doen. Voor het nemen van een uiteindelijke besluit is hij of zij zelf verantwoordelijk. Hierbij heeft de klant de mogelijkheid om zich te laten adviseren en eventueel laten bijstaan door derden. Dit impliceert dat de klanten zelf besluiten wat wel/niet passend is, indien nodig zich laten adviseren en dat anderen de regie over wat passend is niet moeten overnemen. Het is aan de AFM om in te grijpen waar, of vooruitlopend daarop (op basis van de relevante wetgeving), géén sprake is van passendheid.

Ethische aspecten van gedragsbeïnvloeding.

Het ontwerpen van een deugdelijke keuzeomgeving die de klant in staat stelt weloverwogen keuzes te maken moet los worden gezien van mogelijk gewenste beïnvloeding van het consumentengedrag. De sturing van gedrag werpt de nodige ethische vraagstukken op. Neutrale gedragsbeïnvloeding bestaat immers niet. Welk gedrag wil je veranderen en waarom? Hoe behoudt je autonomie van mensen? Wie bepaalt wat het gewenste gedrag is? Wie bepaalt de doelen van de gedragsbeïnvloeding? Wat is 'verstandig'? Hoe ver kun je daarin gaan?

Veelal zijn bovenstaande vragen politieke afwegingen, die door de politiek moeten worden gemaakt, tenzij van te voren goed is nagedacht over welk gedrag beïnvloed gaat worden en waarom. Ook moeten de ingezette technieken ethisch zijn en uitgevoerd worden. Als een doel dermate belangrijk is voor de samenleving, dan ligt wetgeving meer voor de hand dan sturing via

gedragsbeïnvloeding. Wat voor de één werkt, werkt niet noodzakelijkerwijs voor de ander. Wat werkt moet bovendien empirisch worden achterhaald, wat betekent dat er in de actieve keuzeomgeving met echte klanten moet worden getest. Neem bijvoorbeeld A/B testing, waarbij dezelfde doelgroepen mogelijk andere informatie te zien zullen krijgen, hetgeen in de praktijk mogelijk onwenselijk zal zijn. Daarnaast zal dit in veel gevallen ook niet mogelijk zijn door bepaalde wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld rond informatieverstrekking. Hierdoor is het vaak een uitdaging om goede gerandomiseerde experimenten uit te voeren.

Tevens zal men ook altijd moeten oppassen met de boodschap in relatie tot het beoogde doel. Een goed voorbeeld is hierbij de campagne Aflossingsblij. Als financieel welzijn van de consument het doel is, dan is het ook van belang dat klanten geen extra financiële stress ervaren ook al is het in het belang van de klant om tijdig actie te ondernemen. Hierin zal telkens een belangenafweging gemaakt moeten worden. In deze campagne hebben de banken daarin aantoonbaar een goede balans gevonden.

2. De keuzeomgeving en beïnvloeding van consumentenkeuzes bij financiële diensten

Banken investeren in verbetering van (online) dienstverlening

Nederlandse banken zijn doorlopend bezig met het verbeteren van de online keuzeomgeving. Banken willen dat klanten weloverwogen keuzes maken en zijn daarom continu bezig met het begrijpelijk maken en zo goed mogelijk presenteren van informatie over producten en diensten. Inrichting van de (online) keuzeomgeving aan de hand van kennis en inzicht over gedrag van consumenten vraagt een ander soort en uitgebreidere expertise van specialisten op het vlak van marketing en distributie.

Aan de hand van *user experience* (UX)-onderzoek, het ophalen van (online) feedback van klanten, en andere onderzoeksmethoden, bekijken banken of zij op de goede weg zitten en vindt er bijsturing plaats indien nodig. Het verfijnen van klantreizen en de manier waarop banken diensten en producten aanbieden is vaak een integraal onderdeel van de (distributie)strategie.

Gedetailleerde informatieverstrekking veroorzaakt ‘information overload’.

Voor klanten is de verplichte informatieverstrekking zoals die nu wettelijk is vastgelegd vaak niet effectief bij het maken van weloverwogen keuzes. Wij zien een tendens waarbij de klantreis en daarmee de (online) keuzeomgeving verslechtert omdat er een ‘teveel’ aan informatie moet worden gegeven, zoals bij beleggingsdienstverlening. Daarnaast creëren de verplichtingen vanuit de zorgplicht en MiFID2, die dusdanig uitvoerig en gedetailleerd zijn, dat deze verplichtingen digitaal niet of nauwelijks in te regelen zijn. De ‘keuzeomgeving’ is daardoor online minder toegankelijk voor consumenten (of zelfs niet meer beschikbaar). Recent wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat de vergaande informatieverstrekking zijn doel soms voorbij streeft en in sommige gevallen zelfs het tegenovergestelde van zijn doelstelling bereikt.^[1]

Recent onderzoek heeft uitgewezen dat 98% van keuzes, waaronder financiële keuzes, emotioneel, onbewust en automatisch genomen wordt. Slechts 2% van keuzes wordt rationeel, bewust en weloverwogen genomen op basis van beschikbare informatie.^[2] De (verplichte) verstrekking van grote hoeveelheden informatie leidt in een beperkt aantal gevallen tot een betere consumentenkeuze. Dit stelt de financiële sector voor een dilemma. Aan de ene kant kunnen banken de consument vanwege verplichtingen de grote hoeveelheden informatie niet onthouden, anderzijds heeft dit een grote impact op de begrijpelijkheid van de keuzeomgeving.

Overmatige informatievoorziening (zoals onder meer voortkomt uit de verplichtingen PRIIPs, MiFID2 en UCITS). staat haaks op wat voor consumenten echt werkt, te weten: informatie over hetgeen beleggers belangrijk vinden (i.p.v. verstrekte informatie die niet van belang is voor consumenten), korte informatie (i.p.v. geschiktheidsrapporten, kostendisclosures etc.), informatie met een logische opbouw, informatie die goed leesbaar, zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk is en gestandaardiseerd en zo concreet mogelijk is. Daarnaast prefereren consumenten visuele weergaves boven tekstuele weergaves (past niet in 3 pagina's Essentiële-informatiedocument) en hebben zij een voorkeur voor

^[1] Ruhr Universität Bochum (2019). MiFID II/MiFIR/PRIIPs Regulation Impact Study: Effectiveness and Efficiency of New Regulations in the Context of Investor and Consumer Protection

^[2] Kahneman, Daniel. (2012). Thinking, Fast and Slow, Macmillan. Nobel Laureate 2002.

begrijpelijk taalgebruik zonder jargon (soms lastig gezien de complexe aard van sommige financiële producten).

Net als de AFM vinden banken het belangrijk dat informatie correct, duidelijk, niet-misleitend en evenwichtig is. Informatie moet aansluiten bij het gedrag, de kennis en de vaardigheden van de doelgroep. Dit is binnen de huidige wet- en regelgevingskaders vanuit gedragswetenschappelijk inzicht vaak beperkt het geval.

Ruimte om samen te leren

Om zo goed mogelijk gedragswetenschappelijke inzichten toe te passen zullen sector en toezichthouder samen moeten optrekken en kennis en inzichten moeten uitwisselen. Uitgangspunt voor de bank is dan ook het opzetten van een intensieve dialoog tussen toezichthouder en sector. Dit vraagt flexibiliteit van de AFM ten aanzien van de huidige benadering van informatieverplichtingen en de invulling van open normen, bijvoorbeeld door meer ruimte te geven voor experimenten rond beïnvloeding van consumentenkeuzes. Alleen dan kunnen nieuwe inzichten leiden tot *best practices* en nieuwe standaarden in de sector.

Nieuwe aanbieders en niet-bancaire keuzeomgevingen

Een belangrijke trend is de opkomst van cross-sectorale aanbieders van financiële diensten. Het is onterecht te denken dat het keuzeproces van de consument volledig in de keuzeomgeving van de financiële dienstverlener plaatsvindt. De principes moeten ook cross-sectoraal gelden. De scope van principes lijken nu alleen op financiële instellingen te zien, terwijl veel keuzes rond financiële producten buiten de keuzeomgeving van banken worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld nieuwe betaalmethoden die primair gericht zijn op het verhogen van conversie, waarbij bijvoorbeeld ook financiële producten in de customer journey worden aangeboden. In de toekomst zullen ook de keuzeomgevingen van platformen en vergelijkingssites een steeds belangrijkere rol spelen in het keuzeproces van klanten en de distributie van financiële producten. Hoe denkt AFM hierover? Is het de bedoeling dat ook andere partijen binnen de scope van deze principes worden gebracht, zoals buitenlandse partijen en nieuwe toetreders?

3. AFM voorstel voor principes voor de keuzeomgeving

Het opstellen van principes

In de volgende delen zullen we concreter ingaan op het consultatie document, de drie gestelde vragen en meer specifiek commentaar op de 12 voorgestelde principes. In zijn algemeenheid is de NVB voorstander van het formuleren van principes, waarbij voldoende ruimte wordt gelaten aan de sector om deze principes zelf verder in te vullen. De principes moeten vooral meer duiding geven aan bestaande wettelijke vereisten rond de keuzeomgeving, maar zou geen uitbreiding van wettelijke vereisten moeten zijn. De NVB is van mening dat de principes een goed startpunt zijn voor een verdere dialoog. De formulering van principes zijn zinvol bij dit onderwerp waar nog veel ontwikkelingen in plaatsvinden, inzichten nog wijzigen en een rule-based aanpak niet wenselijk is. Voor de sector dragen de principes – en doorlopende kennisuitwisseling daarover – bij aan de ontwikkeling van de eigen initiatieven.

Graag zou de NVB met de AFM het gesprek aangaan over een meer concrete invulling van de vraag hoe keuzeomgevingen kunnen bijdragen aan een duidelijke *customer journey*. Een sectorbrede en gezamenlijke aanpak waarbij best practices over en weer gedeeld kunnen worden wordt door banken als waardevol gezien. Dit geldt tevens voor bad practices zodat daarmee rekening gehouden kan worden. Ook seminars, rondetafelbijeenkomsten en overige kennisuitwisseling waarbij de dialoog tussen de sector en de toezichthouder kan plaatsvinden en ideeën samengebracht kunnen worden kunnen daarbij helpen. Tevens draagt dit potentieel bij aan meer uniformiteit in het aanbieden van financiële producten waar de consument weer baat bij heeft.

Ook zijn wij voorstander van de gekozen risk-based benadering. Wel is een duidelijkere verdeling naar risico en verantwoordelijkheid nodig. De AFM vraagt meer inspanning bij grotere risico's voor consument: waar ziet de AFM die grotere risico's anders dan nu bekend? Een matrix zoals DNB toepast bij de principes voor gebruik van artificiële intelligentie in de financiële sector kan daarbij een

goed startpunt zijn, waarbij een afweging wordt gemaakt tussen potentiële klantimpact (inclusief complexiteit van het financiële product) en de mate van verantwoordelijkheid².

Samenhang, juridisch kader, definities & dilemma's

De NVB zou graag meer duidelijkheid verkrijgen over de wijze waarop de principes met andere beleidsuitingen samenhangen. De principes moeten rekenschap geven van reeds bestaande Wft-verplichtingen die financiële dienstverleners hebben om te borgen dat consumenten passende beslissingen kunnen nemen over financiële producten en diensten. Er zijn verschillende documenten van de AFM die zien op online dienstverlening en gedrag van klanten, zoals bijvoorbeeld de Beleidsregel Informatieverstreking en het Handboek Online Dienstverlening en de leidraad Semi-Automatisch Vermogensbeheer (SAV) Meer duidelijkheid over de onderlinge samenhang zou de overzichtelijkheid op dit onderwerp verbeteren.

Het gebruik van 'principes' als toezicht instrument is nieuw en daardoor is het belangrijk de status van principes in het toezicht te bepalen. Door de huidige wijze van formuleren van het hoofddoel en van de algemene principes wordt onvoldoende onderscheid gemaakt in de financiële diensten en producten en het achterliggende wettelijke kader. Hierdoor bestaat het risico dat de scope van de principes niet goed is afgebakend en daardoor een 'eigen leven' gaan leiden. Er kan hierdoor een te ruime 'digitale zorgplicht' ontstaan voor banken en beleggingsondernemingen die niet in lijn is met de wet. De AFM dient hier bedacht op te zijn en dit risico weg te nemen door de juiste (wettelijke) inkadering van de principes in dit document.

Ook is het van belang dat bepaalde begrippen nader worden gedefinieerd. Een voorbeeld hiervan is het begrip financieel welzijn. 'Financieel welzijn' zal voor iedere klant een andere betekenis hebben en is geen duidelijk gedefinieerd begrip. In verdere dialoog zou duidelijker moeten worden wat hieronder wordt verstaan. De banken begrijpen van de AFM dat de principes niet bedoeld zijn als nadere wetgeving, maar dit begrip als zodanig zou in de toekomst wellicht tot onduidelijkheid kunnen leiden in relatie tot de zorgplicht. Een ander voorbeeld is dat in het document wordt er gesproken over consumenten. Het is belangrijk dat wordt vastgesteld wie hiermee worden bedoeld? Alleen particuliere klanten of ook de (klein)zakelijke klant?

In de huidige opzet is het niet te herleiden welke specifieke toezichtrechtelijke bepalingen de AFM nader wenst in te vullen met deze principes. Mocht dit een apart document blijven, dan is omwille van de overzichtelijkheid en rechtszekerheid voor bestaande en eventuele toekomstige marktpartijen van belang dat de AFM per principe steeds de toepasselijke wettelijke bepalingen benoemt die als grondslag gelden waarbij, voor zover relevant, ook verwezen dient te worden naar andere AFM beleidsregels, leidraden en bijvoorbeeld ook EMSA guidelines / Q&A's. Maar ook de samenhang met visies van andere toezichthouders zoals de geconsulteerde concept leidraad Bescherming van de online consument van de ACM³, zodat geen conflicterende vereisten rond online keuzeomgevingen ontstaan.

Naast de samenhang tussen de diverse beleidsregels, leidraden en principes vragen we ook aandacht voor tegenstellingen, zoals in het dossier aflossingsvrije hypotheek. Hierbij geeft de AFM de richtlijnen over tooling voor deze doelgroep⁴:

"2. Er mag geen sturing zitten in- of vanuit de tooling

De tooling mag geen enkele vorm van sturing geven aan de consument naar specifieke financiële producten en/of aanbieders hiervan. Dit is immers geen onderdeel van de beheeractiviteiten. Ook mag er vanuit de tooling geen sturing uitgaan naar het intermediair."

Dit lijkt contrair aan de principes voor de keuzeomgeving, specifiek onder principe 3: Sturing in de keuzeomgeving houdt aantoonbaar rekening met het belang van de klant.

² [DNB General Principles for the use of AI in the financial sector](#)

³ [ACM Leidraad bescherming van de online consument](#)

⁴ [Beheertools voor uitsluitend aflossingsvrije-hypotheek portefeuille](#)

Geen wettelijke verplichting tot positieve gedragsbeïnvloeding

Het spreekt voor zich dat banken hun eventuele kennis over (online) consumentengedrag niet op een verkeerde wijze mogen inzetten. Voorkomen moet worden dat de algemene principes de indruk wekken dat er een wettelijke verplichting zou bestaan om de klant in een online keuzeomgeving een duwtje de goede richting op te geven.

Een dergelijke verplichting tot gedragsbeïnvloeding vloeit niet voort uit het huidige wettelijke kader. In een online keuzeomgeving zou de bank dus in principe ook moeten kunnen volstaan met het integer en objectief presenteren van bepaalde keuzes waarbij de informatie correct, duidelijk en niet misleidend is. Ook merken wij op dat positieve gedragsbeïnvloeding om een waardeoordeel vraagt, en dus per definitie subjectief is. De vraag is dan wie of welke instantie bepaalt wat positief is en wat negatief (zie eerdere opmerkingen over ethische vraagstukken).

Spanningsveld met AVG

Bij het helpen van consumenten bij het maken van een passende keuze speelt inzicht in de persoonlijke situatie een belangrijke rol. In algemene zin zullen consumenten eerder geneigd zijn hun gedrag aan te passen indien de keuzeomgeving en de gepresenteerde informatie persoonlijk is en meer inzicht geeft in de eigen situatie. De online keuzeomgeving biedt meer dan een offline keuzeomgeving mogelijkheden om een dergelijke persoonlijke omgeving te creëren.

In praktijk ontstaat een spanningsveld tussen enerzijds het experimenteren met nieuwe technieken, inzichten e.d. om beter bij klantgedrag aan te sluiten en anderzijds het voldoen aan privacywetgeving, hetgeen het personaliseren van online klantomgevingen en keuzemogelijkheden bemoeilijkt en vaak ook beperkt. Het is maar de vraag of financiële ondernemingen aan alle principes kunnen voldoen, zonder 'verstrikt te raken in de netten van de AVG'.

Spanning tussen Execution-only en Advies

Met de principes lijkt de AFM er aan de ene kant op aan te dringen om een klant allerlei keuzetools ter beschikking te stellen om er voor te zorgen dat hij of zij een passend product krijgt, terwijl aan de andere kant de AFM in haar toezicht ook snel oordeelt dat financiële instellingen "adviseren" en niet aan alle Wft-adviesregels voldoen. Toepassing van de principes zal leiden tot het formuleren van gedragsdoelen welke tot nieuwe verplichtingen leidt. Hoe ziet de AFM dit in verhouding tot de grens tussen 'execution-only' en adviseren?

Geen zwaardere waarschuwings- of weigeringsverplichtingen

Bij beleggingsdienstverlening en het (execution-only) aanbieden van consumentenkredieten is bijvoorbeeld relevant dat de bank in gestandaardiseerde vorm mag waarschuwen en er niet altijd sprake is van een weigeringsplicht. Klanten kunnen dus in bepaalde gevallen diensten of producten afnemen waarbij de passendheid of geschiktheid daarvan niet is gegarandeerd en ook niet kan worden gegarandeerd. Dat moet ook blijven gelden in een online omgeving aangezien de wettelijke regels ter bescherming van beleggers en consumenten dan niet anders zijn.

Zonder nadere duiding kunnen de algemene principes van de AFM ertoe leiden dat gestandaardiseerd waarschuwen in een online keuzeomgeving als onvoldoende wordt gezien of dat er een ruimere weigeringsplicht wordt aangenomen. Dat zou niet stroken met het (huidige) wettelijke kader. Het toepassen van gedragsbeïnvloeding en toetsing daarvan in Nederland kan dan snel resulteren in 'waarschuwinginflatie' of in een onnodige beperking van de mogelijkheden voor klanten.

Reactie op de 12 principes voor de keuzeomgeving

ALGEMEEN

Principe 1:

Er wordt een realistisch beeld gehanteerd van de kennis, vaardigheden en het gedrag van consumenten

De NVB onderschrijft de constatering dat consumenten niet altijd rationeel handelen in het maken van belangrijke keuzes, waarbij het inrichten van de keuzeomgeving kan leiden tot meer weloverwogen keuzes. Misbruik van kennis in sturing van consumentengedrag dient vanzelfsprekend te worden voorkomen. Uitgangspunt blijft wel dat de klant verantwoordelijk is voor het maken van passende keuzes.

Nadere verduidelijking is wenselijk over wat precies wordt bedoeld met het 'geen misbruik maken van irrationaliteit van consumenten'. Het is vrijwel onmogelijk om rekening te houden met alle biases van individuele klanten. Daarnaast vragen wij ons af of dit principe niet al voldoende is geborgd in de productontwikkelproces en -regelgeving (zie art. 32 Bgfo) en bijbehorende informatieverplichtingen?

Zie ook paragraaf: geen wettelijke verplichting tot positieve gedragsbeïnvloeding, zwaardere waarschuwings- of weigeringsverplichtingen.

Principe 2:

In alle fasen van het beslisproces is aandacht voor het gedrag en de belangen van consumenten

In zijn algemeenheid onderschrijft de NVB dit principe. Echter, het geformuleerde hoofddoel van de AFM en de drie algemene principes lijken te suggereren dat de bank altijd in alle fasen van het beslisproces van de klant betrokken is en een rol heeft. Dit is een onjuiste aanname. Denk bijvoorbeeld aan execution-only dienstverlening of eenmalig advies i.h.k.v. beleggingsdienstverlening. We missen guidance hoe dit past in de scheiding tussen 'advies' en 'execution only'.

Hoeveel aandacht er tijdens het beslisproces is voor gedrag en belangen van de consument, is ook afhankelijk van de afspraken die bank en de klant met elkaar daarover hebben gemaakt. In het geval een klant een product/dienst op basis van 'execution only' heeft gekocht, is dit principe minder relevant. In dat geval is er immers geen wettelijke verplichting voor onderhoud tijdens de looptijd. Dit principe lijkt een nazorgverplichting op te leggen: hiervoor ontbreekt de wettelijke grondslag. Ook bij een eenvoudig product zoals een spaarrekening lijkt dit principe niet opportuun.

De NVB leidt uit dit principe af dat er ook meer ruimte ontstaat om te werken met zelfchecks die consumenten kunnen uitvoeren bij het bepalen van de passendheid van bancaire diensten en producten. In hoeverre is er ruimte voor een meer intuïtieve manier van interactie om een boodschap duidelijk te maken? Een voorbeeld zou kunnen zijn het door middel van *applied* of *serious games* klanten bewust maken van bepaalde voor- en nadelen van een product en wat voor gevolgen bepaalde keuzes kunnen hebben.

Overigens zien we dat klanten vaak weinig actiebereid zijn, met name in het nazorgtraject. In de principes wordt hier niet over gesproken. Hoe kijkt de AFM hier tegenaan?

Principe 3:

Sturing in de keuzeomgeving houdt aantoonbaar rekening met het belang van de klant.

De NVB onderschrijft uiteraard het belang van het helpen van klanten bij het maken van weloverwogen keuzes. Dit uitgangspunt is reeds verankerd in het principe klantbelang centraal, in bijvoorbeeld het zorgplichtartikel van de Algemene Bankvoorwaarden en in de wet (denk aan afdeling 4.2.3. over zorgvuldige dienstverlening in de Wft).

Zie ook paragraaf: geen wettelijke verplichting tot positieve gedragsbeïnvloeding, zwaardere waarschuwings- of weigeringsverplichtingen, ethische aspecten

PRODUCTEN EN DIENSTEN IN DE KEUZE OMGEVING

Principe 4:

Producten en diensten in de keuzeomgeving

Wij zien de meerwaarde van dit principe niet omdat deze verplichting reeds is geborgd in regels voor productontwikkeling en product governance. Het bepalen van de doelgroep en niet-doelgroep is vast onderdeel van product approval- en productreview-proces.

Dit principe lijkt te zien op de MiFID II product governance verplichtingen die van toepassing zijn bij het verlenen van beleggingsdienstverlening. Is het doel van dit principe dat deze verplichtingen ook gelden voor producten en diensten die niet onder MiFID II vallen? Het principe voegt weinig toe voor beleggingsondernemingen die reeds te maken hebben met deze verplichtingen? Als sprake is van een overlap, dient dit ook steeds te worden aangegeven bij de principes om e.e.a. in een juiste context te kunnen plaatsen.

Principe 5:

De keuzeopties en presentatiewijze sluiten aan bij het gedrag, de kennis en vaardigheden van de doelgroep.

Dit principe is (net zoals bij principe 3 en 4) naar onze mening al voldoende geborgd in de regels voor productontwikkeling.

De keuzeopties en presentatie verder laten aansluiten bij gedrag, kennis en vaardigheden dan de banken nu al doen, zoals voorgesteld door de AFM, is complex en onwenselijk onder andere doordat:

- niet-passende opties weglaten sympathiek klinkt, maar in de praktijk moeilijk uitvoerbaar en niet wenselijk is. Daarnaast vraagt de NVB zich af of het niet geschikt bestempelen, en weglaten van opties van een dienst of product voor een klant niet te belemmerend is voor de keuzevrijheid van consumenten. Potentieel kan dit zelfs ingaan tegen het klantbelang.
- bepaalde producten niet goed kunnen worden beschreven en/of aangepast, omdat sommige eigenschappen van producten niet makkelijker gemaakt kunnen worden en waarvoor de wettelijke ruimte niet altijd bestaat.
- kennis en vaardigheden binnen de doelgroepen niet eenduidig vast te stellen. Bijvoorbeeld, financiële ongeletterdheid komt in alle doelgroepen en bij alle niveaus van opleiding voor. Banken kunnen daarom vooraf niet differentiëren tussen de klanten, dat kan alleen wanneer vooraf is vast te stellen of een klant financieel geletterd is. Verschilt dit principe ten opzichte van de huidige wijze waarop de doelgroep bepaling nu gebeurt binnen het productontwikkelingsproces? Heeft de AFM voorbeelden waar dit dan niet goed (genoeg) gaat of wat extra aandachtspunten zijn hierin en hoe die meetbaar te maken?

Zie ook paragraaf: Spanning tussen Execution-only en Advies, Spanning AVG.

DISTRIBUTIE IN DE KEUZE OMGEVING

Principe 6:

De inrichting van de distributie helpt consumenten met het achterhalen van hun eigen behoeften en voorkeuren.

De NVB onderschrijft dat de inrichting van de keuzeomgeving de consument kan helpen bij het achterhalen van achterliggende behoeften en voorkeuren. De inzet van online tooling maakt dat klanten steeds meer geholpen zouden kunnen worden bij het inventariseren van behoeften. De definitie van advies beperkt echter de mogelijkheden om deze tooling in te zetten.

Zie ook opmerkingen onder principe 7.

Principe 7:

De inrichting van de distributie helpt consumenten bij het vinden van een passend product of dienst.

Het lijkt of dit principe het heeft over 'adviseren'. De AFM heeft dergelijke keuzetools echter als "advies" bestempeld. Dit lijkt niet consequent. In de principes mist guidance hoe dit past in de scheiding tussen 'advies' en 'execution only'.

Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de zin: *"Een ander voorbeeld is het aanbieden van een gepersonaliseerd aanbod aan consumenten, op basis van voldoende ingewonnen informatie."* Het aanbieden van voldoende informatie zodat consumenten over voldoende kennis / informatie (kunnen) beschikken om een passend product te kiezen is iets anders dan het doen van een aanbod, het geven van een offerte. Als informatie wordt ingewonnen van en over de consument en de bank deze consument vervolgens op basis van deze informatie een aanbod doet, is de kans groot dat deze consument dit als advies van de bank zal ervaren.

Zie ook paragraaf: Spanning tussen Execution-only en Advies

INFORMATIE IN DE KEUZEOMGEVING

Principe 8:

Informatie voor consumenten sluit aan bij de wijze waarop zij informatie verwerken.

De NVB onderschrijft het principe om op basis van verkregen inzichten over informatievoorziening aan consumenten aanpassingen te doen aan zowel informatie- als marketinguitingen. Informatie die financiële dienstverleners op basis van de Wft aan consumenten (moeten) verstrekken, moet aansluiten bij de *gemiddelde* consument.

Informatie voor de gemiddelde consument zal nooit geheel aansluiten. Voor sommige consumenten binnen een bepaalde doelgroep zal informatie in te eenvoudige bewoordingen zijn gesteld, terwijl andere consumenten deze informatie toch (te) moeilijk vinden. Door de verplichting om precontractuele informatie te verstrekken, zullen financiële dienstverleners er vaak niet aan ontkomen om veel en/of complexe informatie aan de consument te tonen (het aantal informatieverplichtingen in de Wft is immers groot).

Het is nagenoeg onmogelijk om een keuzeomgeving dusdanig en blijvend in te richten dat deze altijd aansluit op de wijze waarop consumenten informatie verwerken. Zoals hiervoor al aangegeven, er mag worden uitgegaan van de *gemiddelde* consument. Verder is niet ieder medium geschikt om alle informatie over te brengen. Een infographic is bijv. heel nuttig en overzichtelijk, maar slaat vaak details over.

Onduidelijk is wat bedoeld wordt met aansluiten bij het 'gedrag van de doelgroep'. Gedrag is immers geen toetselement voor bijvoorbeeld feitelijke / wettelijk verplichte informatie die door banken aan klanten gegeven dient te worden. Wordt verwacht dat banken het gedrag van de doelgroep doorlopend monitoren?

Voor banken is het lastig de consument te informeren, terwijl erkend is dat deze beperkt rationeel handelt en vaak informatie niet leest. Over dit bestaande spanningsveld en de juiste invulling hiervan willen de banken graag verder van gedachten wisselen met de AFM.

Principe 9:

De informatievoorziening helpt consumenten een passende keuze te maken.

Net zoals onder principe 8 blijft de vraag in hoeverre consumenten informatie in overweging nemen om tot een weloverwogen keuze te komen om een dienst of product aan te schaffen. Goede informatie kan sommige consumenten wel helpen bij het maken van een passende keuze. De banken vragen zich echter af in hoeverre het consumenten inderdaad helpt bij het maken van een passende keuze. Verschillende onderzoeken wijzen aan dat consumenten informatie maar beperkt in overweging nemen om tot een keuze te komen om bijvoorbeeld een product aan te schaffen, tenzij de informatie gepersonaliseerd is en van toepassing is op de eigen situatie. Hier lopen banken echter

tegen de eerdergenoemde spanningsvelden aan op het gebied van privacywetgeving en tussen informatieverstrekking (execution-only) en advisering.

Daarnaast wordt ook gesproken over standaardisatie van informatie over verschillende producten die consumenten zou kunnen helpen bij het vergelijken en ordenen van die producten en hen daarmee ondersteunen in hun besluitvorming. Hoewel ook in het onderzoek van Carien de Jager de voordelen van standaardisatie van informatie(documenten) genoemd worden, blijkt dat de effectiviteit van die standaardisatie beperkt is. De stelling dat standaardisatie van informatie over verschillende producten die consumenten zou kunnen helpen bij het vergelijken en ordenen van die producten ^[1] (De Jager, 2019) is daarmee moeilijker verdedigbaar. Bovendien blijkt uit het beleidsproces rondom PRIIPs dat het erg lastig is voor marktpartijen en consumenten om te werken met een gestandaardiseerd informatiedocument (Eid) voor een (zeer) breed scala aan complexe- en niet complexe financiële producten (obligaties, aandelen, beleggingsfondsen, derivaten, structured products etc.). In de praktijk, en uit onderzoek, blijkt dat er door het Eid nog maar een beperkte toename zichtbaar is van consumentenbescherming.

DE BEDRIJFSVOERING

Principe 10:

Er is toegang tot voldoende kennis om inzichten over het gedrag van consumenten toe te passen in het belang van de klant

Wij onderschrijven de stelling dat het belangrijk is om over voldoende kennis te beschikken over het gedrag van consumenten en de toepassing van deze inzichten.

Het zou goed zijn als AFM steeds vooraf duidelijk aangeeft welke wetenschappelijke inzichten zij over het gedrag van consumenten als uitgangspunt neemt in haar toezicht. Bijvoorbeeld door het publiceren van heldere opsommingen van de betreffende aannames. Dan kunnen marktpartijen naast hun eigen verkregen inzichten ook beter rekening houden met de inzichten van de AFM.

Bij de toelichting van dit principe 10 vraagt de AFM financiële ondernemingen om kennis over gedrag van de klant te gebruiken bij de onderbouwing van hun keuzes in de keuzeomgeving. Wat voor verwachtingen heeft de AFM met betrekking tot die onderbouwing?

Principe 11:

De governance structuur en de bedrijfsprocessen zorgen voor een effectieve toepassing van inzichten over het gedrag van consumenten

Hoewel deels invulling wordt gegeven aan het gebruik van inzichten over het gedrag van consumenten, gebeurt dit nog niet structureel, uniform en voldoende aantoonbaar op het vlak van de laatste gedragswetenschappelijke inzichten. Het vakgebied is nog volop in ontwikkeling.

Indien AFM regels gaat stellen aan de inrichting van beleid en bedrijfsprocessen om te waarborgen dat de principes t.a.v. de keuzeomgeving worden nageleefd op basis van nieuwe gedragswetenschappelijke inzichten, dan rijst de vraag of hier wel voldoende wettelijke grondslag voor is. De prudentiële toezichtsregels over de beheerste en integere bedrijfsvoering (3:10 en 3:17 Wft) zijn mogelijk relevant maar echter ook zeer generiek van aard.

Voordat deze principes kunnen worden geborgd zal eerst meer onderzoek en overleg met de sector moeten plaatsvinden. Een zorgvuldige inrichting van de keuzeomgeving is reeds onderdeel van de bedrijfsvoering. Beïnvloeding van consumentenkeuzes is geen doel op zich en de effectiviteit is nog volop onderdeel van discussie. Daarnaast zijn er wettelijke informatievereisten, ethische overwegingen en privacyaspecten welke nader onderzocht moeten worden bij de inrichting van een keuzeomgeving volgens deze principes.

^[1] mr.dr. C.E. de Jager, 2018, "Consumentenbescherming door informatie", Universiteit Groningen

Principe 12:

Inzichten over het gedrag van consumenten zijn onderdeel van de evaluatie en voortdurende verbetering van de keuzeomgeving.

Banken onderzoeken doorlopend in hoeverre de keuzeomgeving in de behoefte van hun klanten voorziet. De continue verbetering van de klantreis (customer journey) is sinds enkele jaren een belangrijk en vast onderdeel geworden van de (distributie)strategie van banken. Hierbij worden ook de inzichten over consumentengedrag en de effecten op keuzegedrag en risico's meegenomen.