

De rol van informatiedocumenten in effectieve consumentenbescherming

Een *discussion paper* van de AFM

Oktober 2021 met aanpassing in januari 2022

Inhoudsopgave

1.1	Inleiding	3
1.2	Informatiedocumenten als beleidsinstrument	3
1.3	Doelen van informatiedocumenten en hun werking in de praktijk	4
1.3.1	Doelen voor consumenten	4
1.3.2	Doelen voor de werking van de markt	5
1.4	In vier stappen naar effectieve consumentenbescherming	6
 Bijlage 1: In vier stappen naar een passende instrumentenmix		7
	Stap 1: Een duidelijk en meetbaar doel formuleren	7
	Stap 2: Het gedrag van consumenten begrijpen	7
	Stap 3: Het gedrag van consumenten en markt sturen	7
	Stap 4: Meten of doelen worden behaald	9
 Bijlage 2: Handvatten voor wettelijk verplichte informatiedocumenten		11
	Minimale vereisten voor wettelijk verplichte informatiedocumenten	11
	Handvatten voor het vormgeven van wettelijk verplichte informatiedocumenten	12

1.1 Inleiding

In Europa is steeds meer sprake van grensoverschrijdende dienstverlening. Europese regels zorgen ervoor dat consumenten in Europa - ongeacht de lidstaat - bij het oriënteren op en kopen van steeds meer financiële producten en diensten dezelfde informatie ontvangen. Door de jaren heen heeft Europa veel verschillende informatievereisten voorgeschreven, waaronder op grond van UCITS, MiFID, IDD, DMD, CCD en PRIIPs. Om toezichtconvergentie en een gelijk Europees speelveld te bevorderen, wordt vaker ingezet op uniformiteit en volledigheid van informatie. Een risico is dat precontractuele wettelijk verplichte informatiedocumenten¹ (hierna: informatiedocumenten) steeds gedetailleerder en technischer worden. Daarmee worden ze moeilijker te begrijpen voor consumenten.

In dit discussion paper schetst de AFM aan Europese beleidsmakers haar visie op effectieve consumentenbescherming, de positie van informatiedocumenten daarin en de rol die inzichten uit de communicatiewetenschappen kunnen spelen. We bespreken achtereenvolgens de doelen van informatiedocumenten voor consumenten en voor de werking van de markt, en in hoeverre die op dit moment bereikt worden. Daarna doen we een aanbeveling voor het proces dat beleidsmakers kunnen doorlopen om consumenten effectief te beschermen. Ten slotte geven we handvatten om – als hier de keuze op valt – informatiedocumenten voor consumenten effectiever te maken.

1.2 Informatiedocumenten als beleidsinstrument

Beleidsmakers streven naar passende producten en diensten voor consumenten. Het is daarbij belangrijk om steeds goed na te denken over de beleidsinstrumenten die worden ingezet om doelen te bereiken. Hoewel informatiedocumenten vaak noodzakelijk zijn, zijn ze in veel gevallen niet voldoende. In die situaties kan gekeken worden naar verschillende andere instrumenten, zoals regelgeving over het optimaliseren van de keuzeomgeving, productgovernance, adviesplicht, productinterventies, een provisieverbod, transparantie of *performance-based consumer law*. In Bijlage 1, stap 3 lichten we deze beleidsinstrumenten toe. Als er na een zorgvuldige afweging (ook) gekozen wordt voor de inzet van deze documenten, dan zien we mogelijkheden om de informatie op basis van inzichten uit de communicatiewetenschappen effectiever te maken. De effecten hiervan moeten echter niet worden overschat.

We zien dat beleidsmakers nog regelmatig hoge verwachtingen hebben van informatiedocumenten. Uit onderzoek blijkt echter dat consumenten deze documenten lang niet altijd lezen.² Oorzaken daarvoor zijn bijvoorbeeld dat ze het document tussen de andere informatie niet opmerken of dat ze het niet op een geschikt moment ontvangen. Als consumenten het document wel lezen, vinden ze het bijvoorbeeld moeilijk om de informatie te begrijpen of toe te passen op hun eigen situatie.

¹ We definiëren informatiedocumenten in dit paper als de documentatie die ondernemingen volgens de wet voorafgaand aan het afsluiten van een overeenkomst aan consumenten moeten verstrekken. Het gaat daarbij om essentiële gegevens over bijvoorbeeld de kenmerken, kosten en/of risico's van financiële producten en diensten. Financiële ondernemingen kunnen deze wettelijk verplichte informatie verstrekken in de vorm van papieren documenten of digitaal (bijvoorbeeld e-mails of op websites).

² [Ben-Shahar & Schneider, 2011](#); [Loewenstein, Sunstein & Golman, 2014](#)

1.3 Doelen van informatiedocumenten en hun werking in de praktijk

Om een visie te kunnen vormen op de inzet van informatiedocumenten, is het belangrijk om te bepalen wat de beleidsdoelen van dit instrument zijn. We lichten daarom toe welke doelen de AFM ziet voor zowel consumenten als voor de werking van de markt. Ook gaan we in op de effecten van informatiedocumenten in de praktijk.

1.3.1 Doelen voor consumenten

Bij het stellen van doelen is het belangrijk dat deze duidelijk en meetbaar zijn, zodat getoetst kan worden of ze daadwerkelijk behaald worden en er zo nodig kan worden bijgestuurd.³ We onderscheiden voor consumenten drie doelen en een functie van informatiedocumenten:

1. een **verstandige keuze** maken voor een product of dienst, of hiertoe minimaal in staat worden gesteld;
2. **inzicht** hebben in de kenmerken van een product of dienst;
3. een **goede vergelijking** maken tussen verschillende producten of diensten.

Een functie van informatiedocumenten is daarnaast het versterken van de positie van consumenten ten opzichte van aanbieders door het verkleinen van de informatieasymmetrie.

Beleidsmakers nemen vaak aan dat informatiedocumenten consumenten in staat stellen tot het maken van verstandige keuzes. In de praktijk blijkt echter dat dit meestal niet zo werkt.⁴ Consumenten doorlopen doorgaans geen lineair proces bij het maken van een keuze.⁵ Soms maken mensen een verstandige keuze bijvoorbeeld op basis van hun intuïtie, de mening van anderen (zoals vrienden, online influencers of beroemdheden) of goede standaardopties. Daarnaast vergt het kunnen omzetten van informatie in actie voldoende motivatie, die vaak ontbreekt. Ten slotte bezit niet iedereen de capaciteiten die nodig zijn om op basis van informatie actie te ondernemen, of kan en wil die in alle situaties aanwenden. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als digitale geletterdheid, communicatievaardigheden en fysieke capaciteiten⁶. Beleidsmakers kunnen hier in hun beleid rekening mee houden door na te denken over maatwerk voor verschillende doelgroepen.

Hoewel het maken van een verstandige keuze het belangrijkste doel is, kunnen er redenen zijn om informatiedocumenten in te zetten voor andere doelen. Zo worden informatiedocumenten

³ We bespreken in dit discussion paper de veelgehoorde doelen overzicht en bewustzijn daarom niet; deze doelen zijn onduidelijk en bovendien niet meetbaar.

⁴ [ICA, 2017](#); [WhereTo Research, 2017](#)

⁵ [Gigerenzer & Gaissmaier, 2011](#); [Kahneman, 2011](#); [Payne et al., 1993](#); [Shah & Oppenheimer, 2008](#)

⁶ Uit onderzoek van het Nederlandse [Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer \(2021\)](#) blijkt dat kwetsbare groepen, waaronder mensen in een rolstoel, blinden en slechtzienden een lagere zelfstandigheid ervaren dan consumenten die niet tot een kwetsbare groep worden gerekend. Een groot deel van deze kwetsbare groep ervaart een achteruitgang in de toegankelijkheid en bereikbaarheid van betaaldiensten.

bijvoorbeeld gebruikt om consumenten inzicht⁷ te bieden in de kenmerken van een product of dienst. Ook worden ze ingezet om consumenten in staat te stellen een zinvolle vergelijking⁸ te maken tussen verschillende producten of diensten. Het blijkt in de praktijk echter moeilijk te zijn voor consumenten deze doelen met behulp van informatiedocumenten daadwerkelijk te behalen. Zo worden we in het dagelijks leven overspoeld door pogingen van bedrijven om onze aandacht te trekken en onze beslissingen te beïnvloeden, waardoor de informatie consumenten niet altijd bereikt. Het is belangrijk dat beleidsmakers met dit gegeven rekening houden als zij beleid ontwikkelen.

Ten slotte hebben informatiedocumenten ook de functie om de positie van consumenten te versterken. Informatiedocumenten dragen eraan bij dat consumenten weten wat zij van een product of dienst mogen verwachten en hierop - indien nodig - kunnen terugvallen als zij de aanbieder willen aanspreken. Dit verkleint de informatie-asymmetrie tussen aanbieder en consument.

1.3.2 Doelen voor de werking van de markt

Voor de werking van de markt onderscheiden we twee doelen van informatiedocumenten:

1. Aanbieders bieden door transparantieplichtingen **betere producten en diensten** aan;
2. Zowel financiële professionals als andere partijen (zoals de media en vergelijkingswebsites) gebruiken informatiedocumenten om **consumenten te helpen** bij het maken van een verstandige keuze.

Het eerste doel van informatiedocumenten voor de markt is dat deze kunnen leiden tot kwalitatief betere producten en diensten tegen een redelijke prijs. Transparantieplichtingen, bijvoorbeeld door middel van informatiedocumenten, kunnen namelijk een disciplinerende werking op aanbieders hebben, omdat zij duidelijk moeten zijn over de kosten en de kenmerken van hun product of dienst. Zo koppelt een analyse van Morningstar de introductie van kosten transparantievereisten uit MiFID aan een daling in kosten voor beleggers in het Verenigd Koninkrijk, Australië en enkele Europese markten, waaronder Nederland.⁹ Ook laat onderzoek van GfK¹⁰ zien dat de kosten voor het hypotheekadvies flink lager werden sinds het provisieverbod van 2013, waarbij een deel van de bedrijven die werden onderworpen aan het provisieverbod wel hogere opbrengsten wist te realiseren.¹¹ Dit verbod hield in dat tarieven voor dienstverlening niet meer versleuteld mochten worden in de kosten van het product, maar transparant gemaakt en bij de klant apart in rekening gebracht moesten worden. Hoewel het hier niet alleen om een informatieplichting gaat, kan het transparant moeten zijn over de kosten(structuur) van een product of dienst eraan bijdragen dat kosten dalen. Deze bevindingen worden bevestigd in gesprekken die wij als toezichthouder voeren met de markt.

⁷ Het doel 'inzicht in product- of dienstkenmerken' houdt in dat consumenten in staat zijn om de informatie te begrijpen en toe te passen op hun eigen situatie. Dit draagt bij aan het verminderen van de informatie-asymmetrie tussen consument en de aanbieder.

⁸ Het doel 'een zinvolle vergelijking kunnen maken', wil zeggen dat consumenten in staat zijn om op vergelijkbare dimensies de voor- en nadelen van verschillende financiële producten of diensten tegen elkaar af te wegen. Maar ook andere partijen, zoals financieel adviseurs en vergelijkingsites, kunnen met behulp van informatiedocumenten de consument helpen om een zinvolle vergelijking te maken.

⁹ [Morningstar, 2019](#)

¹⁰ <https://www.amweb.nl/branche/nieuws/2015/02/gfk-provisieverbod-scheelt-consument-15-1016902>

¹¹ [Kloosterman & Wagenveld, 2016](#)

Het tweede doel is dat zowel de markt (financiële professionals) als andere partijen (zoals media en vergelijkingssites) de informatiedocumenten kunnen gebruiken om complexe informatie eenvoudig uit te leggen aan consumenten. Zo kunnen vergelijkingssites het vergelijken van productkenmerken en kosten makkelijker maken door bijvoorbeeld de informatie te ordenen en in stukken op te delen¹², kunnen financiële professionals de kostenoverzichten gebruiken om te bepalen welk product het beste bij de consument past en kunnen zowel financiële professionals, media als claimstichtingen dankzij de informatie kritische kanttekeningen plaatsen bij bepaalde producten of diensten.

1.4 In vier stappen naar effectieve consumentenbescherming

Hoewel we zien dat informatiedocumenten een bijdrage kunnen leveren aan doelen voor de markt, concluderen we op basis van zowel theorie als praktijk ook dat er kanttekeningen geplaatst moeten worden bij het effect van deze informatiedocumenten op consumenten. We pleiten daarom voor een goede balans in de inzet van instrumenten, waarbij de focus minder ligt op informatiedocumenten, en er aandacht is voor de verschillende beleidsinstrumenten die er beschikbaar zijn. Daarbij is het van belang om zorgvuldig te bepalen welk beleidsinstrument geschikt is voor welk doel. We stellen vier stappen voor die beleidsmakers kunnen doorlopen om tot een onderbouwde keuze voor een instrumentenmix te komen. Die stappen zijn:

1. Een duidelijk en meetbaar doel formuleren
2. Het gedrag van consumenten begrijpen
3. Het gedrag van consumenten en markt sturen
4. Meten of doelen worden behaald

In Bijlage 1 lichten we deze stappen verder toe. Als er in stap 3 gekozen wordt voor informatieverstrekking als beleidsinstrument, dan kunnen inzichten uit de communicatiewetenschappen helpen bij het effectiever maken van deze documenten. In Bijlage 2 bieden we daar handvatten voor.

¹² [Dellaert et al., 2019](#); [Häubl & Trifts, 2000](#); [Johnson et al., 2013](#)

Bijlage 1: In vier stappen naar een passende instrumentenmix

Het is belangrijk dat er een goede afweging wordt gemaakt van de instrumentenmix die wordt ingezet om consumenten te ondersteunen bij het maken van een verstandige keuze voor een financieel product of financiële dienst. Daarbij moet niet alleen gekeken worden naar informatiedocumenten als oplossing, maar ook naar andere beleidsinstrumenten die voorhanden zijn.

Stap 1: Een duidelijk en meetbaar doel formuleren

Het is belangrijk om voor ogen te houden welke meetbare doelen een instrumentenmix moet bereiken. Dit kunnen enerzijds doelen zijn die gericht zijn op het ondersteunen van consumenten bij het maken van een verstandige financiële keuze voor een passend product of passende dienst (eventueel via de markt of andere partijen). Anderzijds zijn er doelen die gericht zijn op het beïnvloeden van de markt of op harmonisatie. Het is belangrijk dat deze doelen duidelijk gedefinieerd en meetbaar zijn, zodat bepaald kan worden of ze inderdaad behaald worden en of het eventueel nodig is om bij te sturen. Het abstracte doel - inzicht hebben in de kenmerken van een product of dienst - kan bijvoorbeeld meetbaar worden gemaakt door te meten hoeveel kennisvragen na het lezen van een informatiedocument juist worden beantwoord. Ook het maken van verstandige keuzes kan meetbaar worden gemaakt. In Nederland is bijvoorbeeld door het ministerie van Financiën vastgelegd dat mensen in de leenomgeving door aanbieders niet worden gestuurd in de richting van een hoger leenbedrag en/of een langere looptijd.

Stap 2: Het gedrag van consumenten begrijpen

Om de juiste instrumentenmix te bepalen, is het van belang om kennis te hebben van het gedrag van consumenten. Het maken van verstandige keuzes is inspannend en vergt veel mentale capaciteit. In de praktijk baseren consumenten hun keuzes voornamelijk op intuïtie, zonder veel tijd te besteden aan het onderzoeken en analyseren van alle beschikbare informatie. Meer gedragsinzichten zijn te vinden in het rapport [Consumentengedrag: Begrijpen, sturen en meten van de AFM \(2021\)](#).

Stap 3: Het gedrag van consumenten en markt sturen

Gebruik inzichten in het gedrag van consumenten om het gewenste doel te bereiken. Kies daarbij voor een mix van instrumenten die passen bij het doel. Sommige instrumenten richten zich direct op het gedrag van consumenten, andere richten zich op de markt – en sorteren daarmee indirect effecten op de consument. Naast informatiedocumenten zijn mogelijke instrumenten bijvoorbeeld (regelgeving over):

- a. **Het optimaliseren van de keuzeomgeving.** De (online) keuzeomgeving is de (online) omgeving waarbinnen mensen keuzes voorgelegd krijgen.¹³ Dit beïnvloedt hoe we onze opties overwegen en welke keuzes we uiteindelijk maken. Het inrichten van de keuzeomgeving wordt

¹³ [AFM, 2021](#)

keuzearchitectuur genoemd. De keuzeomgeving kan het voor consumenten gemakkelijker kan maken om verstandige beslissingen te nemen, maar ook om beslissingen die waarschijnlijk minder verstandig zijn moeilijker te maken. Op welke manier een keuzeomgeving het beste werkt, hangt af van de context: een *one-size-fits-all* bestaat niet. Wel kunnen beleidsmakers richtlijnen formuleren waaraan een keuzeomgeving moet voldoen, of vragen van aanbieders om het effect van hun keuzeomgeving op het gedrag van consumenten te toetsen.

- b. **Productgovernance.** Productgovernanceverplichtingen zien op zowel de ontwikkeling als de distributie van financiële producten door ondernemingen gedurende de gehele levenscyclus van het product. Het doel ervan is dat ondernemingen alleen financiële instrumenten ontwikkelen en distribueren die in het belang van de klant zijn. Daarnaast moeten ondernemingen een doelgroep vaststellen voor hun financiële instrumenten en de distributiestrategie daarop afstemmen. De distributiestrategie, waaronder de (online) keuzeomgeving, waarborgt dat financiële instrumenten terechtkomen bij de juiste doelgroep en moet (structurele) verkoop buiten de doelgroep voorkomen.
- c. **Adviesplicht.** Een adviesplicht kan worden ingesteld voor complexe financiële producten. Dit houdt in dat consumenten verplicht kunnen worden om advies in te winnen over het product voordat zij het mogen afsluiten. Bijvoorbeeld, op dit moment zijn mensen die in Nederland een hypotheek zonder advies (execution only) willen afsluiten, verplicht om eerst een zogenoemde Kennis- en Ervaringstoets (KET) te doen. De financiële dienstverlener moet de klant waarschuwen, als uit de KET blijkt dat execution only dienstverlening niet passend is. Dat is het geval als de klant de toets niet met een voldoende positief resultaat heeft gemaakt. In de waarschuwing moet de financiële dienstverlener de klant erop wijzen dat het inwinnen van advies raadzaam is. Vanuit het perspectief van consumentenbescherming, vindt de AFM het onwenselijk om de klant dan alsnog het product execution only af te laten sluiten, ook al is dit niet verboden.
- d. **Productinterventie.** Op grond van MiFIR hebben ESMA en nationale autoriteiten de mogelijkheid om productinterventiemaatregelen te treffen, zoals het verbieden of beperken van de ontwikkeling of verkoop van producten.
- e. **Provisieverbod.** Het provisieverbod houdt in dat adviseurs en bemiddelaars geen beloningen mogen ontvangen van een aanbieder als zij diens producten aan klanten adviseren en/of hierin bemiddelen. Adviseurs, bemiddelaars en beleggingsondernemingen, zoals banken, beleggingsadviseurs en vermogensbeheerders ontvangen door het provisieverbod alleen nog directe vergoedingen van consumenten. De beloningen van financiële dienstverleners door aanbieders vormden in het verleden een prikkel voor adviseurs en bemiddelaars om producten aan klanten te adviseren die niet altijd in het belang van de klant waren.
- f. **Transparantieplichtingen (precontractueel en doorlopend).** Informatie kan worden ingezet als instrument om marktwerking te verbeteren. Aanbieders zijn bijvoorbeeld verplicht om consumenten inzicht te geven in de kosten van producten en diensten. Zo moeten beleggingsondernemingen hun klanten informeren over de totale kosten van de beleggingsdienstverlening en de financiële instrumenten.
- g. **Performance-based consumer law.** *Performance-based consumer law* is wetgeving waarin is vastgelegd dat getoetst moet worden of financiële producten en diensten voldoende geschikt

zijn voor klanten.¹⁴ Zo kunnen aanbieders bijvoorbeeld verplicht worden gesteld om aan te tonen dat het grootste deel van de klanten een passend product heeft, of dat hun klanten de belangrijkste feiten begrijpen over de kosten, voordelen en risico's van de producten en diensten die ze hebben gekocht. Zo niet, dan kan een aanbieder een sanctie krijgen.¹⁵ De gedachte achter *performance-based consumer law* is dat dit beleidsinstrument de doelen van de wetgever gelijkstelt aan die van aanbieders. Op dit moment kunnen aanbieders de inspanningen van beleidsmakers – die steeds vaker gericht zijn op het minutieus voorschrijven van informatiestandaarden – relatief eenvoudig tenietdoen door marketingtechnieken te gebruiken die meer de aandacht trekken dan informatiedocumenten.¹⁶ Bijvoorbeeld door de prijs van een product te verlagen, maar tegelijkertijd de kwaliteit terug te brengen. Of door informatie als het ware te verstoppen¹⁷, bijvoorbeeld door verschillende prijzen te hanteren voor basisproducten en aanvullingen daarop, de zogenaamde 'add-ons'¹⁸. Op dit moment wordt *performance-based consumer law* nog niet toegepast in de financiële markten. Deze benadering wordt in de literatuur beschreven, en verkend kan worden of dit instrument voor specifieke beleidsdoelen proportioneel en doeltreffend zou kunnen zijn.

Welk instrument wanneer wordt ingezet, is afhankelijk van het doel dat bereikt moet worden. Als een dusdanig groot percentage consumenten verlies maakt op een product, zodat het product geen toegevoegde waarde heeft voor consumenten, is een productverbod een goed instrument om de verkoop van dergelijke producten te stoppen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan binaire opties. Als het doel bijvoorbeeld is om te zorgen dat consumenten een keuze maken voor een passend product of een passende dienst, of hierbij uitkomen wanneer ze geen keuze maken, dan is regelgeving over productgovernance en/of het optimaliseren van de keuzeomgeving een mogelijkheid. Ten aanzien van de keuzeomgeving is in Europese regelgeving bijvoorbeeld vastgelegd dat aanvullende producten (zoals een annuleringsverzekering bij het boeken van een vlucht) niet standaard mogen zijn aangevinkt. Ook zal op basis van het doel steeds de afweging gemaakt moeten worden of de beleidsinstrumenten die worden ingezet proportioneel zijn en of de democratische legitimiteit gegeven is.

Stap 4: Meten of doelen worden behaald

Meet – het liefst van tevoren – of de instrumentenmix het beoogde resultaat bereikt. Dit kan op meerdere manieren, afhankelijk van wat het doel is. Als het doel is om te testen welk effect een beleidsinstrument heeft op gedrag van consumenten, dan is het uitvoeren van een gedragsexperiment daarvoor geschikt. In het ideale geval wordt de effectiviteit van instrumenten op het gedrag van consumenten getest met een veldexperiment. In een veldexperiment wordt het daadwerkelijke gedrag van mensen in de echte wereld gemeten. Omdat beleidsmakers niet altijd in de gelegenheid zullen zijn om instrumenten in de echte wereld te testen voordat ze worden

¹⁴ [Willis, 2015](#)

¹⁵ [Willis, 2021](#)

¹⁶ [Willis, 2020](#)

¹⁷ [Ellison, 2009](#)

¹⁸ [Gabaix & Laibson, 2006](#)

geïmplementeerd, zijn gedragsexperimenten in het lab een goed alternatief. Daarmee wordt het gedrag van consumenten gemeten in een meer kunstmatige, gecontroleerde en soms hypothetische setting. Het voordeel van labexperimenten is dat die het mogelijk maken om het causale effect van specifieke aspecten van een instrument te toetsen bij een vooraf bepaalde doelgroep. Ook kan een labexperiment vaak relatief snel plaatsvinden en kunnen er grote hoeveelheden data mee verzameld worden. Een nadeel is echter dat met behulp van labexperimenten hypothetisch gedrag wordt gemeten in plaats van daadwerkelijk gedrag.

Het is belangrijk om te beseffen dat het meten van kennis, attitudes, overtuigingen of intenties van beperkte waarde is als je eigenlijk geïnteresseerd bent in gedrag. Ook moet rekening worden gehouden met de externe validiteit van de onderzoeken: gelden de bevindingen van het experiment ook in de echte wereld, voor echt gedrag? Goed onderzoek doet daarom om een gedegen aanpak. Aan de hand van de AFM-brochure [‘Hoe voer ik een betrouwbaar gedragsexperiment uit? In 7 stappen meer inzicht in hoe consumenten zich gedragen’](#) (2017) biedt de AFM handvatten om zelf aan de slag te gaan. Ook de Financial Conduct Authority (FCA) publiceerde in 2020 de handleiding [‘Using online experiments for behaviourally informed consumer policy’](#) voor het effectief uitvoeren van online experimenten.

Het meten van het effect van een beleidsinstrument op aanbieders of op het Europese speelveld vergt een andere aanpak. Dit kan meestal pas gedaan worden nadat het instrument is geïmplementeerd. Om te kunnen toetsen of de gestelde doelen inderdaad behaald worden, en of er zo nodig moet worden bijgestuurd, is het van belang om voorafgaand aan de implementatie een nulmeting uit te voeren waardoor de te veranderen situatie in beeld is gebracht. Zo kan worden vastgesteld wat de situatie zonder de inzet van het beleidsinstrument is. Enige tijd na de implementatie kan vervolgens opnieuw een meting worden uitgevoerd (de eenmeting) en kunnen de effecten van het beleidsinstrument worden geëvalueerd.

Bijlage 2: Handvatten voor wettelijk verplichte informatiedocumenten

Als informatiedocumenten worden ingezet, vindt de AFM het van belang dat rekening gehouden wordt met een aantal minimale vereisten waaraan een informatiedocument moet voldoen. Ook is het belangrijk om inzichten uit communicatiewetenschappen te gebruiken om de bruikbaarheid van informatiedocumenten voor consumenten te vergroten. We zetten de minimale vereisten en handvatten voor het vormgeven van informatie hieronder op een rij.

Minimale vereisten voor wettelijk verplichte informatiedocumenten

We onderscheiden een aantal uitgangspunten waaraan wettelijk verplichte informatiedocumenten minimaal moeten voldoen.¹⁹

- **Correct en duidelijk.** Het is belangrijk dat de tekst van een informatiedocument inhoudelijk juist is, dat de consument krijgt wat hem wordt verteld en dat er geen tegenstrijdigheden in de informatie zitten. Daarnaast is het belangrijk dat de informatie inzicht geeft in de relevante kenmerken van het product of dienst en makkelijk te begrijpen is.
- **Niet-misleidend.** Informatie die de consument op het verkeerde been zet, moet voorkomen worden. Denk hierbij aan producten die beloven groen te zijn terwijl dat niet het geval is, of aan producten die onrealistische rendementen of lager voorgespiegelde kosten tonen.
- **Uniform of herkenbaar.** Doordat informatiedocumenten uniform of ten minste herkenbaar zijn, kunnen consumenten (of anderen) ervaring opbouwen in het lezen ervan. Dat zorgt ervoor dat ze complexe informatie gemakkelijker kunnen doorgronden dan wanneer aanbieders informatie ieder op hun eigen manier weergeven. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer elke aanbieder een eigen kostenmethode hanteert, en de consumenten dus iedere keer opnieuw moeten onderzoeken en begrijpen hoe ze de informatie moeten interpreteren. Het hanteren van een uniforme kostenmethode voor verschillende producten of diensten mag daarbij echter niet leiden tot onbegrijpelijke of misleidende informatie.
- **Op het juiste moment verstrekken/beschikbaar stellen.** Een van de functies van informatiedocumenten is dat ze gebruikt kunnen worden om producten en diensten eenvoudig met elkaar te vergelijken voordat de consument een keuze maakt. Het is daarom belangrijk om informatiedocumenten te verstrekken of beschikbaar te stellen als de consument nog in een oriëntatiefase zit.
- **Goed vindbaar en toegankelijk.** Het is van belang dat informatiedocumenten goed vindbaar en toegankelijk zijn, zodat consumenten op een laagdrempeligere manier hiervan gebruik kunnen maken. Een informatiedocument is bijvoorbeeld goed vindbaar als een consument het document - zonder onnodig door te klikken - kan vinden op of via een webpagina waar de consument naar informatie zoekt die in het document wordt behandeld. De inrichting van de online keuzeomgeving is hierbij dus belangrijk.

¹⁹ Zie hiervoor onder meer artikel 4:19 Wft en de [Beleidsregel Informatieverstrekking AFM \(December 2018\)](#).

Handvatten voor het vormgeven van wettelijk verplichte informatiedocumenten

Als informatiedocumenten worden ingezet, dan is het belangrijk dat dit gebeurt met oog voor de ontvangers. Een aantal praktische handvatten bij het vormgeven van informatie kan helpen om consumenten inzicht te bieden en het maken van een zinvolle vergelijking te bevorderen.

- **Breng de doelgroep in kaart.** Het is voor beleidsmakers belangrijk om vooraf goed voor ogen te hebben wie de doelgroep van het informatiedocument is en wat hun informatiebehoefte precies is. Welke gegevens hebben de lezers nodig om een verstandige keuze te maken? En vooral ook: welke informatie niet? Wat zijn hun vaardigheden en capaciteiten? Ook is het belangrijk om te inventariseren wat bijvoorbeeld wensen, vragen en zorgen zijn. Als dat bekend is, kan daarop worden ingespeeld met de informatie in het document. Deze kennis over de doelgroep wordt bij voorkeur achterhaald aan de hand van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden.
- **Beperk de informatie tot de kern.** Het verstrekken of beschikbaar stellen van informatie kan bij ontvangers leiden tot *information overload*.²⁰ Informatiedocumenten moeten zich daarom beperken tot de – voor de consument – allerbelangrijkste gegevens, en op de logische momenten laagdrempelig doorverwijzen naar aanvullende informatie. Consumenten worden dan niet overvoerd. Maak in de kerninformatie in elk geval duidelijk welke keuzes consumenten kunnen maken op basis van de informatie. Consumenten die meer willen weten kunnen vervolgens doorklikken. Dit principe heet ‘gelaagd communiceren’ en wordt in Nederland onder andere toegepast bij pensioeninformatie.²¹ Het zorgvuldig vormgeven van doorverwijzingen speelt hierbij een cruciale rol.²² Welke informatie ‘de kern’ is en welke informatie ‘aanvullend’, kan door beleidsmakers worden achterhaald in een doelgroeponderzoek en getoetst in gebruikersonderzoek²³.
- **Zet digitale informatie in.** Websites en digitale tools bieden veel mogelijkheden om informatie aantrekkelijker en eenvoudiger te presenteren dan op papier. Voordelen zijn bijvoorbeeld de flexibele structuur en de toepassing van interactieve elementen, zoals infographics, video’s en afbeeldingen.²⁴ Het is echter belangrijk om zorgvuldig te zijn in de wijze waarop informatie op een website of digitale tool is weergegeven. Als dit op de juiste manier gebeurt, maakt dit het makkelijker voor de consument om informatie te vinden, te begrijpen en toe te passen.²⁵
- **Zorg dat de informatie opvalt.** In het dagelijks leven worden consumenten overspoeld door pogingen van bedrijven om hun aandacht te trekken en hun beslissingen te beïnvloeden.²⁶ Ze kunnen in de praktijk nooit aan al deze verzoeken gehoor geven, en zullen dus keuzes moeten maken. De kans dat ze alleen aandacht hebben voor informatie die ze interessant of eenvoudig vinden, is groot. Het is daarom cruciaal dat beleidsmakers dit gegeven meenemen in hun overweging om een informatiedocument in te zetten als beleidsinstrument. Dat kan

²⁰ [Roetzel, 2019](#)

²¹ [Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2012](#)

²² [Mayer & Moreno, 2003](#)

²³ [Kozup et al., 2012](#)

²⁴ [Pérez et al., 2005](#)

²⁵ [Rouet, 2009](#)

²⁶ [ASIC/AFM, 2019](#)

door bijvoorbeeld vormgeving en (eenvoudig) taalgebruik, maar ook door de informatie op het juiste moment aan te (laten) bieden.

- **Communiceer risico's zorgvuldig.** Veel consumenten hebben moeite om numerieke informatie over risico's – zoals percentages en cijfers – te beoordelen. Ze kunnen op basis van deze informatie de risico's voor henzelf onvoldoende inschatten²⁷, wat het maken van verstandige keuzes bemoeilijkt. Ook spelen persoonlijke context en zaken als voorkennis en capaciteiten een belangrijke rol bij de beoordeling van risico's.²⁸ De wijze waarop risico's worden gepresenteerd heeft daarnaast ook invloed op *hoe* mensen deze inschatten.²⁹ Mensen kunnen risico's gepresenteerd in absolute getallen bijvoorbeeld beter beoordelen dan risico's in percentages.³⁰
- **Speel in op de vragen van de consument.** Om de kans te vergroten dat consumenten daadwerkelijk gebruik zullen maken van een wettelijk verplicht informatiedocument, is het belangrijk dat beleidsmakers nadenken over het geschikte moment om dit document aan te bieden. Dat moment is wanneer lezers een vraag hebben waar de informatie antwoord op geeft. Informatie die consumenten op een ongeschikt moment onder ogen krijgen, begrijpen en onthouden ze minder goed dan informatie waarin we op dat moment daadwerkelijk geïnteresseerd zijn.³¹ Om te toetsen welk moment geschikt is, is het belangrijk om gebruikersonderzoek uit te voeren waarin consumenten geobserveerd worden terwijl zij zich oriënteren op producten en diensten.
- **Vermijd jargon en ga uit van weinig voorkennis.** Gangbare termen en begrippen in de financiële sector kwalificeren al gauw als jargon. Vaak wordt er vanuit gegaan dat lezers veelgebruikte termen begrijpen, terwijl dat niet zo is. Dit hangt onder andere samen met een gebrek aan voorkennis van het onderwerp.³² Bekend is dat de bewoners van veel Europese landen, in verschillende mate, verre van financieel geletterd zijn.³³ Het is van groot belang dat beleidsmakers hier rekening mee houden bij het vormgeven van informatiedocumenten. Een beter alternatief voor het gebruiken van vaste begrippen of termen, is het kort omschrijven ervan. Dit sluit beter aan bij de belevingswereld van consumenten die zich oriënteren. Dit geldt ook voor voorkennis over financiële producten en diensten: die is vaak beperkter dan wordt aangenomen. De uiteindelijke keuze voor de teksten kan worden getoetst in een gebruikersonderzoek.
- **Gebruik de kracht van beeld.** In informatiedocumenten is tekst vaak het voor de hand liggende middel om informatie over te brengen. Toch biedt ook visuele informatie mogelijkheden, die in de praktijk nog weinig benut worden.³⁴ Visuele informatie, zoals infographics en afbeeldingen, kan onder andere geschreven taal verduidelijken, de structuur van een document beter zichtbaar maken en inzicht geven in complexe begrippen en

²⁷ [Lichtenstein, Slovic, Fischhoff, Layman, & Combs, 1978](#)

²⁸ [Bateman et al., 2013](#); [Sachse et al., 2012](#)

²⁹ [Fagerlin et al., 2011](#)

³⁰ [Akl et al., 2011](#); [Baron, J., 1997](#); [Malenka et al., 1993](#);

³¹ [O'Reilly et al., 2010](#); [McCrudden & Shraw, 2008](#)

³² [Gilabert et al., 2005](#); [McKeown et al., 1992](#)

³³ [Arrondel et al., 2020](#)

³⁴ [Salo et al. 2016](#); [Passera & Haapio, 2016](#)

processen.³⁵ Een onderzoek naar visualisatie van belangrijke informatie die beleggingsfondsen moeten publiceren, wijst er bijvoorbeeld op dat infographics potentieel kwetsbare beleggers kunnen helpen om betere beleggingsbeslissingen te nemen, terwijl meer ervaren beleggers door de infographics niet geschaad worden.³⁶ Onderzoek in de Nederlandse pensioensector impliceert dat keuzes die mensen maken afhankelijk kunnen zijn van het type afbeeldingen dat zij onder ogen krijgen.³⁷ Bij het opnemen van visuele informatie, is het wel van belang om zaken als ambiguïteit, complexiteit en nadruk op de verkeerde elementen te voorkomen.³⁸

³⁵ [Passera et al., 2013](#); [Dunlap & Lowenthal, 2016](#)

³⁶ [Cox & De Goeij, 2020](#)

³⁷ [Brüggen et al., 2013](#)

³⁸ [Bresciani & Eppler, 2015](#)



Autoriteit Financiële markten

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

Telefoon

020 797 2000

www.afm.nl

Dataclassificatie

AFM - Publiek