

Openbare versie

NautaDutilh N.V.
S.M.C. Nuijten en L.J. Silverentand
Postbus 7113
1007 JC AMSTERDAM

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 87
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Beslissing op bezwaar Coöperatieve Rabobank U.A.

Geachte mevrouw Nuijten en mevrouw Silverentand,

Bij besluit van 4 december 2023 heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) aan Coöperatieve Rabobank U.A. (**Rabobank**) een bestuurlijke boete opgelegd van € 12.000.000 (**het Boetebesluit**) met kenmerk [...], omdat Rabobank in de periode van 22 juli 2019 tot en met 3 augustus 2021 artikel 4:34, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**) heeft overtreden en in de periode van in ieder geval 27 mei 2021 tot in ieder geval 16 mei 2022 artikel 115, eerste lid, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (**BGfo**) heeft overtreden. Tegen het Boetebesluit heeft Rabobank bezwaar gemaakt.

De AFM heeft besloten het Boetebesluit te herroepen voor zover het de boetehoogte betreft en laat het besluit voor het overige in stand. De AFM verlaagt de boete met € 600.000 en stelt de boete vast op € 11.400.000. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf III beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar en in paragraaf IV geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf V staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf VI de rechtsgangverwijzing. Het verslag van de hoorzitting is opgenomen in de bijlage. De inhoud daarvan heeft de AFM integraal betrokken bij haar afweging in bezwaar.

I. Procedure

1. Bij brief van 18 april 2023 (kenmerk: [...]) heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan Rabobank een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft en van artikel 115, eerste lid, BGfo. De AFM heeft bij dit voornemen het door de

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	2 van 87

toezichhoudende afdeling opgestelde onderzoeksrapport van 23 maart 2023 met kenmerk [...] (**het Onderzoeksrapport**) gevoegd.

2. Bij brief van 19 juni 2023 (kenmerk: [...]) heeft u namens Rabobank, schriftelijk een zienswijze op dit voornemen ingediend en tevens een mondelinge toelichting gegeven.
3. Bij besluit van 4 december 2023 (kenmerk: [...]) heeft de AFM aan Rabobank een bestuurlijke boete van € 12.000.000 opgelegd, wegens overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft en artikel 115, eerste lid, BGfo.
4. Bij brief van 12 januari 2024 (kenmerk: [...]) heeft u namens Rabobank pro forma bezwaar gemaakt tegen het Boetebesluit.
5. Bij brief van 17 januari 2024 (kenmerk: [...]) heeft de AFM de ontvangst van het bezwaar bevestigd en een termijn gegeven voor het aanvullen van de gronden van bezwaar tot en met 13 maart 2024, onder opschorting van de beslistermijn. De AFM heeft in deze brief ook gevraagd of Rabobank gebruik wil maken van het recht om gehoord te worden.
6. Bij brief van 13 maart 2024 (kenmerk: [...]) heeft u de gronden van het bezwaar aangevuld en in de begeleidende mail aangegeven dat Rabobank gebruik wil maken van het recht om gehoord te worden.
7. Bij e-mail van 13 maart 2024 heeft de AFM de ontvangst van het aanvullend bezwaarschrift (**het bezwaarschrift**) bevestigd. De AFM heeft ook bevestigd dat het verzoek om gehoord te worden in goede orde ontvangen is en dat hierop later teruggekomen zal worden.
8. Vanaf 19 maart 2024 heeft er correspondentie plaatsgevonden over het plannen van een hoorzitting. Bij e-mail van 27 maart 2024 heeft de AFM de datum voor de hoorzitting bevestigd en toegezegd deze bevestiging en aanvullende informatie spoedig toe te zenden in de vorm van een brief.
9. Bij brief van 29 maart 2024 (kenmerk: [...]) heeft de AFM Rabobank uitgenodigd voor een hoorzitting op 22 april 2024 om 10:00 uur ten kantore van de AFM aan de Vijzelgracht 50 te Amsterdam.

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	3 van 87

10. Bij e-mail van 5 april 2024 heeft u, namens Rabobank, verzocht om een inhoudsgave van alle stukken in het dossier die per e-mail van 10 april 2024 is verstrekt. Bij e-mail van 12 april 2024 heeft de AFM op uw verzoek de gevraagde stukken genummerd van 48 tot en met 82 verstrekt.
11. Bij brief van 17 april 2024 (kenmerk: [...]) heeft de AFM aan Rabobank de mededeling gedaan dat zij niet binnen de wettelijke termijn zal kunnen beslissen en dat de AFM daarom gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de beslissing op bezwaar te verdagen met zes weken op grond van artikel 7:10, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) tot en met 3 juni 2024.
12. Op 22 april 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt, dat is bijgevoegd bij dit besluit (zie bijlage 1). Bij e-mail van 26 en 28 april 2024 heeft u namens Rabobank naar aanleiding van de hoorzitting een brief gestuurd, met haar reactie op de tijdens de hoorzitting gestelde vragen.
13. Op 15 en 16 mei 2024 heeft er e-mailcorrespondentie plaatsgevonden over het verzoek van de AFM aan Rabobank om in te stemmen met verder uitstel van de beslistermijn tot en met 3 juli 2024, als bedoeld in artikel 7:10, vierde lid, aanhef en onder b, Awb. U heeft namens Rabobank met dit verzoek ingestemd. De AFM heeft bij brief van 21 mei 2024 het uitstel tot en met 3 juli 2024 bevestigd.

II. Feiten en omstandigheden

14. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in het Onderzoeksrapport dat met het boetevoornemen aan Rabobank is verzonden en het Boetebesluit. De feiten die zijn genoemd in het Onderzoeksrapport en het Boetebesluit moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd.
15. Op 23 april 2021 heeft de AFM per brief aan Rabobank haar onderzoek naar verantwoorde kredietverstrekking door aanbieders van hypothecair krediet (**hypotheken**) aangekondigd en onder meer verzocht het meest recente acceptatiebeleid hypotheken en overige documentatie hieromtrent aan haar te verstrekken. Rabobank heeft hierop documenten die verband houden met de acceptatie van hypotheken verstrekt. Hieronder zijn de relevante feiten ten aanzien van het beleid en de documenten samengevat weergegeven.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 4 van 87

16. Het acceptatiebeleid voor hypothecair krediet van Rabobank bestond in de periode van in ieder geval 27 mei 2021 tot in ieder geval 16 mei 2022 uit de volgende documenten:¹
- **Acceptatiebeleid** (Acceptatiebeleid Plusvoorwaarden Lokale Bank, versie 1 april 2021);
 - **Handleiding Explain** (Handleiding Explain Intermediaire Verkoop, versie 9 augustus 2021);
 - **Formulieren Explain:**
 - **Formulier Explain lokale bank** (Verzoek tot explain en afwijking op Wonen via bankkanaal, ongedateerd);
 - **Formulier Explain intermediair** (Verzoek tot explain of afwijking van het Acceptatiebeleid Rabobank hypotheek via het intermediair, versie maart 2020);
 - **Procesoverzicht** (Procesoverzicht Accepteren aanvraag (Woningfinanciering Verkoop, SDF), versie 7 mei 2021);
 - **Kenniscoach** (Schermafdrukken van het systeem Kenniscoach, ter illustratie van het hulpmiddel bij een Explain-aanvraag, versie 8 juli 2020);
 - **Kaders en richtlijnen relatiebeëindiging** (Kaders en Richtlijnen Beheerbeleid hypotheek m.b.t. relatiebeëindiging, versie november 2020 en versie 30 juli 2021).
17. Hierna volgt in het kort een toelichting op bovengenoemde documenten die in de eerdergenoemde periode tezamen het acceptatiebeleid van Rabobank vormden en hun samenhang. Bovengenoemde documenten tezamen zullen hierna worden aangeduid als 'het beleid'.

Acceptatiebeleid

18. Het Acceptatiebeleid bevatte de standaardregels voor de beoordeling van een aanvraag voor hypothecair krediet. Over het doel vermeldde het Acceptatiebeleid (Acceptatiebeleid, paragraaf 1): "Voor de beoordeling en acceptatie van een financieringsaanvraag van een particuliere aanvrager geldt een aantal spelregels. In dit document lees je welke regels dit zijn en waar je lokaal van af mag wijken. Het document is onderverdeeld in regels voor moraliteit, inkomen, lasten en zekerheden (inclusief de taxatieregeling). We beginnen met een aantal uitgangspunten." Van sommige standaardregels mocht worden afgeweken door middel van de zogeheten 'explainmogelijkheden'. Het Acceptatiebeleid schreef een 'inkomens/lastentoets' voor, waarmee werd berekend of de genormeerde financieringslast binnen de grenzen bleef van de toegestane financieringslast. Ook bepaalde het Acceptatiebeleid onder meer welke inkomensbestanddelen mochten worden meegenomen in het toetsinkomen, welke consequenties een BKR-registratie had voor een aanvraag en welke explainmogelijkheden er waren voor die gevallen waarin de toegestane financieringslast werd overschreden.

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van deze documenten, zie hoofdstuk 4 van het Onderzoeksrapport.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 5 van 87

19. Het Acceptatiebeleid maakte onderscheid tussen enerzijds dwingende regels, waarvan niet mocht worden afgeweken, en anderzijds regels waarvan afwijking wel mogelijk was. Het Acceptatiebeleid vermeldde hierover: “De dwingende regels zijn grijs gearceerd en afwijken op deze regels is niet toegestaan” (Acceptatiebeleid, paragraaf 1) en “Je mag nooit afwijken van de dwingende regels in het Acceptatiebeleid die grijs gearceerd zijn. Deze regels zijn dwingend vanuit externe wet- en regelgeving of intern beleid” (Acceptatiebeleid, paragraaf 1.5). Het grootste deel van het Acceptatiebeleid is niet grijs gearceerd. Hieronder is ter illustratie een aantal voorbeelden opgenomen van delen die wel grijs gearceerd en daarmee dwingend zijn.

1.3 Beoordelen Financieringsaanvraag

Bij de aanvraag voor een lening met hypothecaire zekerheid moet je altijd beoordelen of de aanvraag past binnen dwingende regels en standaarden voor de inkomens-/lastentoets, moraliteit, Rabobank Risk Rating, zekerheden inclusief de taxatieregeling.

2.2 BKR-toets

De BKR-toets geeft je informatie over de lopende of afgeloste leningen en kredieten van de aanvrager. Het geeft je ook informatie of hierbij sprake is (geweest) van onregelmatigheden zoals een betaalachterstand. Meer informatie over BKR vind je in het BKR reglement en de handleiding op [RaboHub](#).

Je moet de BKR-toets bij elke aanvraag van een lening uitvoeren. De uitslag van de BKR-toets is maximaal 1 maand geldig.

3.1 Algemeen

Bij de beoordeling van een aanvraag voor een lening met hypothecaire zekerheid moet je een inkomens-/lastentoets uitvoeren. Deze toets voeren we standaard uit op basis externe wetgeving (Tijdelijke Regeling Hypothecair Krediet en Gedragscode Hypothecaire Financieringen) en intern beleid. Hiermee beoordeel je of de gevraagde lening verantwoord is voor de aanvrager.

Maatwerk via explains

20. Zoals hierboven al toegelicht, bood het Acceptatiebeleid op plaatsen ruimte voor afwijking van de standaardregels, de zogeheten explainmogelijkheden. Deze mogelijkheden werden nader uitgewerkt in de Handleiding Explain. De daarin opgenomen explains vormden de invulling door Rabobank van de mogelijkheid tot maatwerk als bedoeld in artikel 4 Tijdelijke regeling hypothecair krediet (Trhk), voor die gevallen waarin de toegestane financieringslast wordt overschreden.
21. Over het doel van de Handleiding Explain vermeldde deze (Handleiding Explain, p. 2): “Past een aanvraag niet binnen het acceptatiebeleid, maar vind je in deze specifieke situatie de lening toch verantwoord? Dan kun je in bepaalde situaties afwijken van het Acceptatiebeleid

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 6 van 87

Plusvoorwaarden. In geval van een afwijking moet er sprake zijn van een bestendige situatie. We noemen dit een Explain. De verantwoordelijkheid voor het schrijven van een explain ligt volledig bij de intermediair en is niet limitatief bedoeld.” Daarnaast vermeldde de Handleiding Explain: “Met deze handleiding willen wij je helpen bij het motiveren van jouw aanvraag voor een compleet adviesdossier en een snellere acceptatie. De handleiding dient enkel als hulpmiddel en kan gebruikt worden om te zien waar jouw motivatie uit moet bestaan. De dwingende regels zijn grijs gearceerd en afwijken op deze regels is niet toegestaan.”

22. De Handleiding Explain onderscheidde de volgende explains:
1. Explain huur naar koop;
 2. Explain doorstroom naar goedkopere woning;
 3. Explain relatiebeëindiging (beheersituatie);
 4. Explain wonen voor senioren;
 5. Explain hoger toetsinkomen;
 6. Explain hogere lasten;
 7. Aanvraag past niet binnen het acceptatiebeleid.
23. Naast explains die zich richtten op een specifieke situatie, nummer 1 tot en met 6, bood de Handleiding Explain een explainmogelijkheid voor gevallen waarin zowel het Acceptatiebeleid als de andere, specifieke explains geen uitkomst boden: de explain “Aanvraag past niet binnen het acceptatiebeleid”. Deze explain vormde als het ware de restcategorie van de explains en was daarmee de uitzondering op de uitzondering. Deze explain werkte twee gevallen die onder deze explain zouden kunnen vallen uit in de paragraaf “Wat moet er terugkomen in de argumentatie”: de situatie waarin de [interne rating] hoger is dan 17 en waarin sprake is van een BKR-codering waarvoor het Acceptatiebeleid voorziet in afwijzing van de aanvraag. Uit de Handleiding Explain volgt niet dat deze twee gevallen de enige zijn waarvoor deze explain kan worden gebruikt.
24. De opbouw van de onderdelen in de Handleiding Explain zijn voor elke explain vergelijkbaar en omvatten een korte toelichting op de explain en de onderdelen die moeten terugkomen in het door de medewerker in te vullen explainformulier. Ter illustratie is de explain hogere lasten hieronder kort toegelicht aan de hand van afbeeldingen van de relevante passages in de Handleiding Explain. Deze explain komt het meest voor in de 671 dossiers die voldeden aan de selectiecriteria van de AFM (56% van de 671 dossiers).

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 7 van 87

6. Explain Hogere lasten

In bijzondere individuele omstandigheden kan gekozen worden voor hogere woon- en financieringslasten, dan standaard volgens de regels. Hierbij is het belangrijk dat de vraag waarom de hogere lasten betaalbaar zijn voor deze specifieke aanvrager gemotiveerd en onderbouwd beantwoord wordt. Essentieel hierbij is de onderbouwing van de aanvrager zelf. Dit dient vastgelegd te worden in de aanvraag.

6.1 Toelichting

Neem hier op wat de aanleiding van het verzoek tot explain is en schets kort de achtergrond. Wat zijn de bijzondere klantomstandigheden om dit toe te passen?

6.2 Wat zijn de grootste risico's voor klant

Vermeld hier wat de grootste risico's zijn voor de klant bij deze hypotheekaanvraag als gevolg van het afwijken ten opzichte van het acceptatiebeleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bestendigheid van het inkomen, risico van inkomensterugval, waardedaling onderpand, stijging van de maandlasten, staat van onderhoud van de woning, etc.

6.3 Argumentatie explain hogere last

6.3.1 Wat moet er terugkomen in de argumentatie

- Welke specifieke klantomstandigheden heb je vastgesteld, die het mogelijk verhoogde risico in voldoende mate compenseren, wegnemen en/of voor de klant en bank acceptabel maken?
- Laat klant motiveren waarom de hogere lasten betaalbaar zijn.
- Onderbouw argumenten (indien van toepassing) met:
 - objectieve gegevens
 - cijfermatige berekeningen/hulpmiddelen en/of
 - Alleen indien van waarde: overzicht inkomsten en uitgaven inclusief oordeel acceptant en onderbouwing aanvrager/adviseur.
- De betaalbaarheid van de hogere lasten is bestendig en cijfermatig met documenten onderbouwd blijktens:
 - Klant heeft aantoonbaar onderbouwd dat hij en/of zij lagere uitgaven heeft, zonder dat hiervoor andere of extra uitgaven in de plaats komen.
 - De betaalbaarheid van de bestaande woon- en genormeerde financieringslasten is bewezen. (geen achterstanden/etc)
 - Klant heeft aantoonbaar vergelijkbare lasten in het verleden uit inkomen kunnen betalen blijktens.....(bijv. lasten nu t.o.v. straks, klant heeft niet ingeteerd op eigen vermogen en/of heeft geen kredieten aan gegaan om lasten te betalen)
 - Klant is in staat geweest om over de laatste x maanden structureel te sparen blijktens...
 - of: Niet in staat geweest om te sparen omdat.... en dit is passend omdat...

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 8 van 87

25. Wanneer een aanvraag afweek van het Acceptatiebeleid diende een adviseur het explainformulier (Formulier Explain lokale bank of Formulier Explain intermediair) in te vullen. Deze formulieren verschillen onderling enigszins, maar in beide gevallen moest daarin worden ingevuld:
- welke explain wordt toegepast;
 - waarom de explain wordt toegepast;
 - wat de grootste risico's zijn voor klant en bank;
 - de motivatie voor het verzoek met daarbij de argumentatie waarom de afwijking verantwoord is;
 - overige zaken die van belang zijn.
26. De Kenniscoach was een hulpmiddel bij een explainaanvraag. Hierin konden digitaal de bovengenoemde onderdelen van het explainformulier worden ingevuld door de medewerker.
27. In 2021 is voor het uitvoeren van een centrale controle op de explaindossiers de Service Desk Financieren (**SDF**) opgericht. Uit het Procesoverzicht Accepteren aanvraag volgt dat bepaalde explaindossiers, waaronder de explains hogere lasten en hoger toetsinkomen door deze afdeling moesten worden geaccordeerd. De AFM heeft geen instructie, checklist of procedure voor de SDF ontvangen van Rabobank.
28. Voor de explain relatiebeëindiging verwees het Acceptatiebeleid (paragraaf 3.2.2) naar de Kaders en richtlijnen van het beheerbeleid hypotheek m.b.t. relatiebeëindiging waarin richtlijnen zijn opgenomen voor deze explain, waarbij het moet gaan om een bestaande hypotheekklant van Rabobank en woningbehoud in het belang van de aanvrager moet zijn.

Percentage dossiers met explain

29. Het percentage hypotheeklen dat Rabobank op basis van een explainmogelijkheid verstrekte in de maanden november in 2019, 2020 en 2021 was 9,5%.² In 1599 dossiers van de 16.773 dossiers werd gebruikgemaakt van een explain zoals voorzien in het Acceptatiebeleid.³

Dossieronderzoek

30. Naar aanleiding van de bevindingen van het onderzoek van de AFM naar de naleving door Rabobank van artikel 115 BGfo is de AFM een dossieronderzoek gestart. Op 3 januari 2022 heeft

² $1599/16773 \cdot 100 = 9,5\%$.

³ Deze cijfers over het aantal dossiers zijn ontleend aan het bezwaarschrift, zie randnummer 50 en de daar weergegeven schematische weergave van de dossieraantallen. Deze cijfers zien op de onderzoeksperiode die de maanden november 2019, november 2020 en november 2021 omvat.

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 87

de AFM Rabobank een informatieverzoek gestuurd, waarin een overzicht is gevraagd van alle verstrekte hypotheek met de volgende, cumulatieve kenmerken:

- de hypotheek is verstrekt in november 2019, november 2020 of november 2021;
- het betreft een dossier waarin maatwerk (een explain) is toegepast in de zin van artikel, eerste lid, Trhk;
- de hypotheek is afgesloten met Plusvoorwaarden;
- de hypotheek is afgesloten bij een lokale bank van Rabobank (en dus niet via een intermediair);
- de Loan-to-Income (LTI) is hoger dan 90%.

31. Uit het door Rabobank verstrekte overzicht bleek dat 671 dossiers aan deze criteria voldeden. Daaruit heeft de AFM 42 dossiers geselecteerd.

III. Bezwaar

32. Samengevat en zakelijk weergegeven bevatten het bezwaarschrift en het aangevoerde bij de hoorzitting de volgende gronden:
- A. Het beleid van Rabobank voldoet wel aan artikel 115, eerste lid, BGfo
 1. De maatstaf die de AFM hanteert voor de invulling van artikel 115, eerste lid, BGfo is te strikt
 2. Het beleid van Rabobank voldoet aan de vereisten die artikel 115, eerste lid, BGfo daaraan stelt
 3. De AFM heeft ten onrechte de vakbekwaamheidseisen van de medewerkers niet betrokken
 - B. Het opleggen van de boete is in strijd met het vertrouwensbeginsel
 - C. Er is geen overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft
 - D. De materiële verwijtbaarheid ontbreekt
 - E. De dossierselectie is niet representatief
 - F. De boete is te hoog
 1. De omvang van Rabobank had niet mogen worden meegenomen bij de keuze voor een omzetgerelateerde boete
 2. De onderbouwing van de AFM over de ernst en verwijtbaarheid kunnen de keuze voor omzetgerelateerde boete niet dragen
 3. De AFM heeft ten onrechte bij de ernst niet meegenomen dat consumenten niet benadeeld zijn
 4. De medewerking van Rabobank moet leiden tot een matiging van het boetebedrag

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 10 van 87

- G. De boetehoogte is niet evenredig in het licht van eerder opgelegde boetes
- H. De redelijke termijn is overschreden

IV. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m H

33. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden, zal de AFM toelichten waarom zij van oordeel is dat Rabobank niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 115, eerste lid, BGfo om ter voorkoming van overkreditering criteria vast te leggen voor de beoordeling van een kredietaanvraag in de periode van in ieder geval 27 mei 2021 tot in ieder geval 16 mei 2022. Vervolgens zal zij toelichten waarom de AFM van oordeel is dat Rabobank in de periode van 22 juli 2019 tot en met 3 augustus 2021 meermaals niet heeft voldaan aan artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.

Acceptatiebeleid (artikel 115, eerste lid, BGfo)

Wettelijk kader

34. Op grond van artikel 4:34, eerste lid, Wft moeten aanbieders van krediet vóór het aangaan van een kredietovereenkomst informatie inwinnen over de consument en beoordelen of het verstrekken van het krediet verantwoord is. Het doel daarvan is overkreditering te voorkomen. Het tweede lid van dit wetsartikel verbiedt het aangaan van een kredietovereenkomst als dat vanuit het oogpunt van overkreditering onverantwoord is. Het BGfo werkt deze verplichtingen nader uit, onder meer in artikel 115, eerste lid, BGfo. Op grond van dit artikel moeten kredietaanbieders, ter voorkoming van overkreditering, criteria vastleggen voor de beoordeling van kredietaanvragen en deze toepassen. Met andere woorden: kredietaanbieders moeten een beleid vastleggen en in de praktijk brengen dat erop is gericht overkreditering van de consument te voorkomen.⁴
35. Het CBb heeft de aan te leggen toetsingsmaatstaf voor artikel 115, eerste lid, BGfo als volgt geformuleerd: “Door een aanbieder van krediet vastgelegde en toegepaste criteria mogen (...) niet ongeschikt zijn om tot dat doel [overkreditering, AFM] te dienen.”⁵ Als een kredietaanbieder beleid hanteert dat daartoe ongeschikt is, leidt dat tot overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo. Voorgaande betekent niet dat het beleid in geen geval mag leiden tot overkreditering.⁶ De

⁴ Stb. 2006/520, p. 269.

⁵ CBb 28 november 2023, ECLI:NL:CBB:2013:260, r.o. 5.1. Deze uitspraak betrof consumptief krediet, maar de door het CBb geformuleerde maatstaf geldt ook voor hypothecair krediet.

⁶ CBb 28 november 2023, ECLI:NL:CBB:2013:260, r.o. 5.1.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 11 van 87

vaststelling dat de toepassing van het beleid in individuele gevallen heeft geleid tot overkreditering leidt dan ook niet automatisch tot de vaststelling dat artikel 115, eerste lid, BGfo is overtreden. Desalniettemin kan overkreditering in individuele dossiers een aanwijzing zijn dat het beleid niet voldoet aan de vereisten van artikel 115, eerste lid, BGfo; overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo vergroot namelijk het risico op overtreding van artikel 4:34 Wft.⁷

36. Bij de beoordeling of het beleid voldoet aan de vereisten van artikel 115 BGfo en geschikt is om overkreditering te voorkomen moet het beleid minimaal (1) voldoende duidelijk en concreet zijn om te kunnen dienen tot het voorkomen van overkreditering en (2) moet daaruit in voldoende mate op te maken zijn hoe op basis daarvan moet worden beoordeeld of er een risico op overkreditering bestaat. Hieronder zal kort worden toegelicht wat voornoemde vereisten inhouden. Deze vereisten zullen hierna tezamen worden aangeduid als het ‘beoordelingskader beleid’.

Ad 1

37. Het eerste onderdeel van het beoordelingskader beleid vereist dat de criteria in het beleid voldoende duidelijk en concreet zijn om te kunnen dienen tot het voorkomen van overkreditering. Zoals ook toegelicht in het Boetebesluit,⁸ moet dit onderdeel worden begrepen in het licht van de context waarin de criteria worden toegepast. De kredietaanbieder is verplicht de criteria vast te leggen, die vervolgens door haar (medewerkers) worden toegepast. De criteria moeten medewerkers in staat stellen een kredietaanvraag te beoordelen en overkreditering te voorkomen. Daartoe is het noodzakelijk dat medewerkers weten hoe de aanbieder de open termen zoals ‘verantwoord’ en ‘voorkomen van overkreditering’ uit artikel 4:34 Wft invult. Als de criteria onduidelijk zijn of als criteria die een open norm bevatten niet nader wordt uitgewerkt door middel van een toelichting, inkadering of concretisering, dan ontbreekt daarmee het nodige houvast om een kredietaanvraag wel of niet te accepteren. Feitelijk hangt de beoordeling dan af van de interpretatie van de individuele medewerker. In die situatie zijn de criteria naar het oordeel van de AFM niet geschikt om overkreditering te voorkomen.

Ad 2

38. Het tweede onderdeel van het beoordelingskader beleid vereist dat uit de criteria blijkt hoe op basis daarvan moet worden beoordeeld of een krediet verantwoord is. Een criterium is bijvoorbeeld niet geschikt om overkreditering te voorkomen als dat slechts inhoudt dat bepaalde informatie moet worden opgevraagd bij de klant omdat die informatie relevant is voor de

⁷ Zie hierover ook Rb. Rotterdam (vz.) 8 juni 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:3198, r.o. 2.15.

⁸ Boetebesluit, paragraaf 4.4.1.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 12 van 87

beoordeling. Uit dat criterium, of een toelichting daarbij, moet ook af te leiden zijn hoe die informatie moet worden beoordeeld en meegewogen om vast te stellen of een krediet verantwoord is. Als dat uit het beleid niet blijkt, ontbreekt feitelijk het criterium waarmee wordt beoogd overkreditering te voorkomen.

39. Voorbeelden van criteria in het beleid van Rabobank die voldoen aan bovenstaande eisen zijn de volgende onderdelen van de explain huur naar koop:
- de woon- en financieringslasten van de gevraagde lening zijn lager dan de huidige huurlasten;
 - voor de bijkomende kosten voor een huiseigenaar moet gerekend worden met minimaal 1,4% van de marktwaarde van de woning; en
 - om het vermogensrisico te beperken, heeft de aanvrager een buffer van minimaal 12* de bruto woon- en financieringslasten.

Tijdelijke regeling hypothecair krediet

40. In aanvulling op het acceptatiebeleid als bedoeld in artikel 115, eerste lid, BGfo,⁹ bevat de Tijdelijke regeling hypothecair krediet (Trhk) de inkomenscriteria die bij de beoordeling van een aanvraag voor hypothecair krediet moeten worden toegepast.¹⁰ Deze ministeriële regeling is opgesteld om de zorgen over overkreditering bij hypotheek te adresseren door aanscherping van de leennormen.¹¹
41. De inkomenscriteria zijn vastgelegd in artikel 2 tot en met 4 Trhk. Deze bepalingen definiëren bijvoorbeeld welke inkomstenbronnen mogen worden meegenomen als 'toetsinkomen', wat de toegestane financieringslast is en onder welke voorwaarden van de standaard leennormen mag worden afgeweken. De bepalingen in de Trhk vormen geen vervanging van de verplichting een acceptatiebeleid te hebben en toe te passen; zij vereisen waar het open normen betreffen verdere uitwerking in dit beleid. Voorbeelden van open normen en begrippen die nadere uitwerking behoeven zijn bijvoorbeeld 'vaste en bestendige inkomsten' en 'toekomstige beschikbare inkomsten uit vrij beschikbaar vermogen'. De Nota van toelichting bij de Trhk doet een aanzet tot een nadere uitwerking van een aantal open normen in de Trhk, zo bevat deze een (niet-limitatieve) lijst van inkomstenbronnen die als vast en bestendig hebben te gelden. Naast open normen, bevat de Trhk ook regels die meer gesloten en concreet zijn, bijvoorbeeld voor de berekening van de toegestane financieringslast alsmede de regel dat de genormeerde

⁹ Artikel 115, vierde lid, BGfo.

¹⁰ De grondslag daarvoor is artikel 115, derde lid, BGfo. De Trhk bevat daarnaast regels over de maximale hoogte van het krediet in verhouding tot de waarde van de woning.

¹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 29507, nr. 91* (Regels voor de financiële dienstverlening (Wet financiële dienstverlening), Brief van de minister van Financiën).

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 13 van 87

financieringslast (behoudens uitzonderingen) niet hoger mag zijn dan de toegestane financieringslast.

Het beleid van Rabobank voldoet niet aan artikel 115 BGfo

42. De AFM stelt eveneens in bezwaar vast dat het beleid van Rabobank criteria bevatte die op wezenlijke punten ongeschikt waren om te dienen tot het voorkomen van overkreditering. Daarmee heeft Rabobank artikel 115, eerste lid, BGfo overtreden.¹² Op de volgende punten voldoet het beleid van Rabobank niet:

1. Berekening van het inkomen
 - a. Ten aanzien van inkomensbestanddelen
 - b. Ten aanzien van minderheidsbelang
 - c. Ten aanzien van inkomensdaling
2. Explains
 - a. Ten aanzien van de explain relatiebeëindiging
 - b. Ten aanzien van de explain hoger toetsinkomen
 - c. Ten aanzien van de explain hogere lasten
 - d. Ten aanzien van de algemene afwijkingmogelijkheid

Hieronder licht de AFM toe waarom deze onderdelen niet voldoen.

43. De overtreding ziet dus zowel op (1) het gehele beleid, als (2) de explainmogelijkheden. Naast de bevinding dat het beleid van Rabobank ongeschikt was om overkreditering te voorkomen, heeft de AFM vervolgens vastgesteld dat in de individuele dossiers ook daadwerkelijk overkreditering heeft plaatsgevonden. Zoals al eerder aangehaald, kan overkreditering in individuele dossiers een aanwijzing zijn dat het beleid niet voldoet aan de vereisten van artikel 115, eerste lid, BGfo.

44. Hieronder licht de AFM toe waarom het beleid van Rabobank niet voldeed aan de hand van de onderdelen genoemd in randnummer 42.

1. Berekening inkomen

a. Ten aanzien van inkomensbestanddelen

45. Het Acceptatiebeleid bevatte een lijst met inkomensbestanddelen die als toetsinkomen mochten worden meegenomen, waaronder de categorie 'Overige inkomensbestanddelen: indien het

¹² Waar Rabobank specifiek bezwaren heeft gericht tegen de beoordeling van de AFM in het Boetebesluit van specifieke elementen van het beleid – te weten: de interpretatie van 'vast en bestendig' als onderdeel van de categorie 'overige inkomensbestanddelen', de criteria rondom het meenemen van inkomsten uit minderheidsbelang als toetsinkomen en de BKR-toets – worden deze besproken in randnummer 118 en volgende.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 14 van 87

inkomensbestanddeel vast en bestendig is'. Wat onder 'vast en bestendig' moest worden begrepen volgde echter nergens uit het beleid. Of en wanneer een 'overig inkomensbestanddeel' mocht worden meegenomen als toetsinkomen, werd daarmee overgelaten aan de interpretatie van de individuele medewerker. Hiermee bood dit criterium onvoldoende houvast om geschikt te zijn om overkreditering te voorkomen.

b. Ten aanzien van minderheidsbelang

46. Het Acceptatiebeleid vermeldde dat een inkomen uit minderheidsbelang 'in een verantwoorde verhouding [moet] staan tot de vaste inkomensbestanddelen van de aanvrager'. Het beleid bevatte nergens handvatten voor het bepalen of en wanneer er sprake is van een dergelijke 'verantwoorde verhouding' of juist wanneer daarvan geen sprake is. Daarmee werd de afweging of een inkomen kon worden meegenomen als toetsinkomen en dus of sprake was van verantwoorde kredietverstrekking overgelaten aan de interpretatie van de individuele medewerker.

c. Ten aanzien van inkomensdaling

47. Uit het Acceptatiebeleid bleek dat er 'rekening moest worden gehouden' met een verwachte of geplande inkomensdaling binnen tien jaar. Daarnaast moest in het dossier worden vastgelegd hoe met die inkomensdaling rekening is gehouden in de aanvraag. Uit het beleid volgde dus dat een inkomensdaling moet worden meegenomen door de medewerker bij de beslissing een aanvraag al of niet te honoreren. In het beleid ontbrak echter een toelichting op hoe rekening moet worden gehouden met een inkomensdaling en op hoe vervolgens moet worden beoordeeld of al dan niet sprake was van verantwoorde kredietverstrekking. Zonder een dergelijke toelichting is voor medewerkers niet kenbaar hoe Rabobank ten aanzien van een verwachte of geplande inkomensdaling invulling geeft aan de open normen in de Wft. In bezwaar is de AFM dan ook eveneens van oordeel dat met het ontbreken van voornoemde toelichting het criterium om overkreditering te voorkomen feitelijk ontbreekt.

2. Explains

48. Naast het Acceptatiebeleid hanteerde Rabobank de zogeheten explains, waarmee Rabobank invulling gaf aan de maatwerkbeplanning. Op basis van die explains kon een hoger krediet worden verstrekt dan de toegestane financieringslast. Artikel 4 Trhk, het maatwerkartikel, biedt de wettelijke basis voor die mogelijkheid. De toegestane financieringslast biedt het kader voor wat onder gebruikelijke omstandigheden maximaal verantwoord kan worden geleend. Een afwijking daarvan via een explain maakt dan ook dat het risico op overkreditering daarbij prominenter naar voren komt. Een criterium dat vaag, onduidelijk of abstract is of waaruit niet volgt of een krediet verantwoord kan worden verstrekt, kan dus bij een explain eerder ongeschikt zijn om

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 15 van 87

overkreditering te voorkomen. De AFM stelt ook in bezwaar vast dat de hierna besproken vier explains niet geschikt zijn om overkreditering te voorkomen.

49. De AFM wijst er in dit kader op dat de maatwerkportefeuille van Rabobank zowel absoluut, 1.599 in de maanden de november 2019, 2020 en 2021, als relatief in verhouding tot het aantal hypotheeklen dat Rabobank verstrekte (9,5%) hoog is. Deze omvang onderstreept des te meer het belang dat het explainbeleid geschikt moet zijn om overkreditering te voorkomen.

a. Ten aanzien van de explain relatiebeëindiging

50. De explain relatiebeëindiging maakte het onder omstandigheden mogelijk dat de achterblijvende partner de woning behield. Er werd hiervoor getoetst op basis van de werkelijke nieuwe hypotheeklast, in plaats van met de genormeerde financieringslast op grond van de Trhk. Het beleid schreef hierbij voor dat de betaalbaarheid van de hogere lasten 'bestendig' moest zijn en zowel cijfermatig als met documenten onderbouwd. Een nadere concretisering van het begrip 'bestendig' was er niet. Een dergelijke concretisering was hier in het bijzonder van belang, omdat bij een werkelijkelastentoets geen rekening wordt gehouden met de in de Trhk voorziene buffers.

b. Ten aanzien van de explain hoger toetsinkomen

51. De explain hoger toetsinkomen bood de mogelijkheid te rekenen met een hoger toetsinkomen dan de standaard. Een voorwaarde was dat dit inkomen 'bestendig' was (zie ook hierboven ten aanzien van de explain relatiebeëindiging), maar nergens was dit criterium nader gespecificeerd. Het ontbreken van een dergelijke concretisering was des te meer van belang, omdat bestendigheid een voorwaarde was voor het meenemen van een inkomen dat op basis van het beleid normaal gesproken buiten beschouwing zou blijven. De medewerker moest ook aantonen dat de afwijking 'verantwoord' was, waarvoor de Handleiding Explain 'eventuele hulptekst' aanbod. Of die afwijking verantwoord was kon volgens de hulptekst blijken uit de omstandigheid dat het inkomen 'bestendig' is en/of 'vrij besteedbaar', maar beide begrippen worden niet nader toegelicht. Onduidelijk is of voorgaande een verplichte toets betrof, of dat ook op andere gronden kon worden vastgesteld dat de afwijking verantwoord was. Dat deze tekst een 'eventuele' hulptekst was, lijkt erop te wijzen dat de toets niet verplicht was. De hulpteksten bevatten verder de mogelijkheid de verhouding tussen de inkomsten en lasten zowel zonder als met het aanvullende inkomen op te nemen. Wat de consequenties daarvan waren, bleek niet uit het beleid. Wat de verhouding tussen de inkomsten en lasten met en zonder aanvullend inkomen moest zijn om verantwoord te zijn was niet voorgeschreven. Er werd bijvoorbeeld geen absoluut maximum gegeven voor die verhouding. Onduidelijk bleef dan ook met deze explain wanneer het krediet al dan niet verantwoord was en mocht worden geaccepteerd.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 16 van 87

c. Ten aanzien van de explain hogere lasten

52. Het beleid van Rabobank maakte het mogelijk af te wijken van de toegestane financieringslast ‘in overige gevallen’ waarin de ‘hogere lasten betaalbaar zijn voor deze specifieke aanvrager’. Voorgaande moest worden gemotiveerd en onderbouwd. Deze explain is ten grondslag gelegd aan het merendeel van de klantdossiers met explain. Het beleid verschafte geen duidelijkheid over de gronden waarop een hypotheek geaccepteerd of afgewezen moest worden. De Handleiding Explain bevatte voorbeelden van argumenten die terug moesten of konden komen in de argumentatie, maar die bevatten geen criteria op basis waarvan de medewerker kon toetsen of de kredietverstrekking verantwoord was. De aangereikte argumenten boden veel ruimte voor interpretatie door de medewerker en waren bovendien deels voorbeelden, waarmee ruimte leek te bestaan voor andere, niet in de Handleiding Explain opgenomen, argumenten. Een van de elementen die volgens de Handleiding Explain kunnen ‘helpen bij je motivatie’ is dat de klant aantoonbaar lagere uitgaven had, maar het beleid verduidelijkte niet wanneer lagere uitgaven volgens Rabobank maakten dat hogere maandlasten betaalbaar waren. Kaders daarvoor ontbraken. Voorgaande geldt eveneens voor het argument dat de klant structureel heeft kunnen sparen, want niet duidelijk was hoe die spaarcapaciteit moest worden meegewogen in de beoordeling. Het enkele feit dat een klant structureel kan sparen betekent niet automatisch dat het verantwoord is om die in te zetten voor hogere hypotheeklasten. Het Nibud adviseert bijvoorbeeld 10% van het inkomen te sparen voor onvoorziene kosten. De AFM merkt ook op dat de methodiek van de Trhk rekening houdt met noodzakelijke buffers. Bij afwijking van de leennormen is het dan ook van belang te beoordelen waarom het niet of in mindere mate nodig is deze buffers aan te houden. Het beleid van Rabobank voorzag niet in het voorgaande. Nu het beleid niet verduidelijkte wanneer bijvoorbeeld lagere uitgaven of spaarcapaciteit maken dat een afwijking van het beleid verantwoord is, was geen sprake van een criterium dat geschikt was om overkreditering te voorkomen.

d. Ten aanzien van de algemene afwijkingsmogelijkheid

53. Het beleid van Rabobank bevatte een algemene afwijkingsmogelijkheid, voor die gevallen waarin zowel standaardregels als de andere explains geen uitkomst boden. De AFM benadrukt dat deze algemene afwijkingsmogelijkheid de uitzondering is op de uitzondering. Buiten de specifieke situaties [interne rating] > 17 en BKR-codering, ontbraken in het geheel criteria om te beoordelen of de afwijking van het Acceptatiebeleid op deze grond verantwoord was. Het beleid schreef slechts voor dat de medewerker schriftelijk en met stukken onderbouwd motiveerde waarom de afwijking verantwoord was, wat de risico's zijn van de afwijking en hoe deze werden gecompenseerd en dat sprake was van een bestendige situatie. Ieder kader ontbrak derhalve voor de beoordeling of kredietverstrekking verantwoord was en hoe de medewerker tot die conclusie kon komen. De grens waarbinnen de kredietaanvraag geaccepteerd kon worden werd overgelaten

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 87

aan de individuele interpretatie en beoordeling van de medewerker. De Handleiding Explain bevatte voor de situaties [interne rating] > 17 en een BKR-codering onderdelen voor de argumentatie, maar daaruit kon niet worden opgemaakt hoe de medewerker moest beoordelen wat dat voor de verantwoorde kredietverstrekking betekende. De medewerker moest verschillende gegevens uitvragen, waaronder over het vermogen en de schuldhistorie. In het midden bleef vervolgens hoe een medewerker deze gegevens moest beoordelen om te bepalen of het krediet verantwoord was. Het beleid concretiseerde daarnaast ook niet in welke situaties het volgens Rabobank niet verantwoord was het krediet te verstrekken. Kortom: ook hier ontbraken de criteria voor de beoordeling.

Overkreditering (artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft)

Wettelijk kader

54. Artikel 4:34, eerste lid, Wft bevat de verplichting voor kredietaanbieders om vóór het aangaan van een kredietovereenkomst, ter voorkoming van overkreditering, te beoordelen of de consument kredietwaardig is en of het verstrekken van het krediet verantwoord is. Het tweede lid van dit artikel voegt daaraan toe dat een kredietaanbieder geen kredietovereenkomst met een consument mag aangaan als dat met het oog op overkreditering van de consument onverantwoord is. Artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft luiden:

“1. Voor de totstandkoming van een overeenkomst inzake krediet, of een belangrijke verhoging van de kredietlimiet, dan wel de som van de bedragen die op grond van een bestaande overeenkomst inzake krediet aan de consument ter beschikking zijn gesteld, wint een aanbieder van krediet in het belang van de consument informatie in over diens financiële positie en beoordeelt hij, ter voorkoming van overkreditering van de consument, of het aangaan van de overeenkomst onderscheidenlijk de belangrijke verhoging verantwoord is.

2. De aanbieder gaat geen overeenkomst inzake krediet aan met een consument en gaat niet over tot een belangrijke verhoging van de kredietlimiet of de som van de bedragen die op grond van een bestaande kredietovereenkomst aan de consument ter beschikking zijn gesteld indien dit, met het oog op overkreditering van de consument, onverantwoord is.”

Tijdelijke regeling hypothecair krediet

55. Het wettelijk kader voor het verstrekken van verantwoord hypothecair krediet is nader uitgewerkt in de Trhk. Voor de onderhavige boete zijn de artikelen 2, 3 en 4 Trhk het meest relevant. Artikel 2 Trhk regelt de vaststelling van het toetsinkomen, artikel 3 Trhk bevat de hoofdregel dat de financieringslast van het hypothecair krediet (die mede op basis van het toetsinkomen van artikel 2 Trhk wordt vastgesteld), de zogeheten genormeerde financieringslast, niet hoger mag zijn dan

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 18 van 87

de toegestane financieringslast en artikel 4, eerste lid, Trhk, de ‘maatwerkbepaling’, maakt afwijking van de hoofdregel mogelijk, mits aan vier voorwaarden wordt voldaan.¹³ Hieronder wordt ingegaan op de voor de onderhavige boete meest relevante elementen van voornoemde bepalingen uit de Trhk.¹⁴

56. Artikel 2, eerste lid, Trhk bepaalt dat de aanbieder van krediet voor het vaststellen van het toetsinkomen rekening houdt met de huidige ‘vaste en bestendige’ inkomsten van de consument. De Nota van toelichting bij de Trhk geeft een niet-limitatieve opsomming van inkomsten die als vast en bestendig kunnen worden aangemerkt, waaronder het jaarsalaris uit een (vaste) arbeidsovereenkomst, jaarlijkse uitkeringen uit onder meer pensioen en AOW en, de restcategorie, overige bestendige langlopende inkomsten, bijvoorbeeld uit verhuur van registergoed.¹⁵ Als geen sprake is van een vaste dienstbetrekking of sprake is van een flexibele arbeidsrelatie, moet ingevolge het tweede lid voor het toetsinkomen worden gerekend met de gemiddelde inkomsten over de drie voorafgaande jaren. Het derde lid bepaalt dat bij het vaststellen van het toetsinkomen ook rekening mag worden gehouden met: 1. toekomstige beschikbare inkomsten uit vrij besteedbaar vermogen van de consument, indien die inkomsten redelijkerwijs te verwachten zijn; en 2. een te verwachten structurele inkomensstijging binnen een redelijke termijn.
57. Artikel 3, eerste lid, Trhk bevat de hoofdregel voor de toegestane verhouding tussen het inkomen van de consument en de financieringslast van het hypothecair krediet: de financieringslast van een hypothecair krediet (‘genormeerde financieringslast’) mag niet hoger zijn dan de toegestane financieringslast. De toegestane financieringslast is het maximale bedrag dat een kredietnemer volgens de systematiek van de Trhk aan rente en aflossing kan betalen zonder onverantwoord te zijn. Deze toegestane financieringslast wordt berekend op basis van het toetsinkomen en het ingevolge bijlage 1 van de Trhk toepasselijke financieringslastpercentage, zo bepaalt het vijfde lid. De percentages in de bijlage geven weer welk bedrag van het inkomen maximaal voor woonlasten kan worden ingezet, zodat er voldoende inkomen overblijft voor belastingen, premies en

¹³ Artikel 4, tweede lid, Trhk biedt ook een afwijkingsmogelijkheid: “Een aanbieder van hypothecair krediet kan tevens van artikel 3, eerste lid, afwijken bij aflossing van een hypothecair krediet en het in plaats daarvan afsluiten van een nieuw hypothecair krediet met hetzelfde onderpand, voor zover de consument in de woning blijft wonen en de hoofdsom van het nieuwe hypothecair krediet niet hoger is dan de som van het af te lossen bedrag van het bestaande hypothecair krediet en de kosten die verband houden met het afsluiten van het nieuwe hypothecair krediet en de aflossing van het bestaande hypothecair krediet.”

¹⁴ Voor een uitgebreidere toelichting op de desbetreffende bepalingen in de Trhk wordt verwezen naar Boetebesluit, p. 9-12.

¹⁵ *Stcrt.* 2012/26433, p. 7.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 19 van 87

levensonderhoud.¹⁶ De financieringslastpercentages worden gebaseerd op een advies van het Nibud en worden jaarlijks aangepast om rekening te houden met de veranderende inkomens- en uitgavensituatie van huishoudens en mogelijke andere ontwikkelingen.¹⁷

58. Op grond van artikel 4 Trhk, de maatwerkbepaling, mag er worden afgeweken van de hoofdregel dat de genormeerde financieringslast niet hoger mag zijn dan de toegestane financieringslast. Met andere woorden: artikel 4 Trhk biedt ruimte om een hoger hypothecair krediet te verstrekken dan de hoofdregel toestaat en daarmee dus een hoger deel van het toetsinkomen toe te wijzen aan de betaling van rente en aflossingen. In dergelijke gevallen is er in beginsel sprake van overkreditering. De Nota van toelichting vermeldt over artikel 4 Trhk: “Een afwijking op grond van het eerste lid is mogelijk indien de aanbieder alle berekeningen conform de tweede paragraaf verricht, de juistheid van de gegevens controleert en gemotiveerd aantoont (met documenten en berekeningen) dat de afwijkende situatie getoetst is aan deze regeling en dat ondanks de afwijking sprake is van een verantwoorde kredietverlening.”¹⁸ Er zijn dus strenge zorgvuldigheidseisen gesteld aan een afwijking van de hoofdregel en aan het aantonen dat sprake is van verantwoorde kredietverlening. Een aanbieder mag uitsluitend afwijken van de hoofdregel indien aan de volgende vier cumulatieve voorwaarden is voldaan:
- a. het toetsinkomen, de financieringslast en de toegestane financieringslast zijn bepaald op grond van de Trhk;
 - b. de motivering van de afwijking wordt vastgelegd, met documenten onderbouwd en bevat berekeningen waaruit blijkt dat de afwijkende situatie getoetst is op de in de Trhk gestelde normen en waarin wordt aangegeven waarom het verstrekken van het hypothecair krediet in de specifieke situatie verantwoord is;
 - c. de aanbieder kan aantonen dat hij de juistheid van de gegevens waarop de afwijking is gebaseerd heeft gecontroleerd; en
 - d. de aanbieder aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is.
59. De AFM heeft in het Boetebesluit de acht geselecteerde klantdossiers getoetst aan bovengenoemde voorwaarden a, b, c en d en vastgesteld dat in elk dossier niet is voldaan aan

¹⁶ Als voorbeeld: bij een hypotheekrente van 4% geldt (op dit moment) als financieringslastpercentage 17,0% voor een consument die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt en een toetsinkomen heeft van € 28.000. Dat betekent dat deze consument op jaarbasis maximaal € 4.760 mag lenen (17,0% van € 28.000). Een consument met een toetsinkomen dat drie keer zo hoog is, € 84.000, geldt een hoger financieringslastpercentage, namelijk 26,0%. Deze consument kan op jaarbasis dus maximaal € 21.840 lenen (26,0% van € 84.000).

¹⁷ Nibud Advies financieringslastnormen.

¹⁸ *Stcrt.* 2012/26433, p. 8-9.

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 20 van 87

twee of meer voorwaarden, waarmee sprake was van een overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.

Overtreding

60. De AFM is eveneens na heroverweging van oordeel dat Rabobank in klantdossiers [A] tot en met [H] niet heeft voldaan aan twee of meerdere van bovenstaande voorwaarden en dus onvoldoende informatie heeft ingewonnen van haar klanten en beoordeeld om overkreditering te voorkomen. Rabobank heeft deze kredieten afgesloten en derhalve onverantwoorde kredieten verstrekt. Daarmee is de AFM van oordeel dat Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft heeft overtreden. Hieronder volgt per klantdossier, kort weergegeven, waarom de AFM tot de conclusie komt dat niet voldaan is aan de voorwaarden opgenomen in artikel 4 Trhk. Rabobank voert ten aanzien van dossiers [A], [B], [F], [G] en [H] specifieke bezwaargronden aan. Zie voor de beoordeling daarvan verderop in deze beslissing, randnummer 153 en volgende. Voor de volledige feiten en beoordeling verwijst de AFM naar de toelichting per dossier in het Boetebesluit.

Klantdossier	Voorw. a	Voorw. b	Voorw. c	Voorw. d
[A]		X	X	X
[B]		X	X	
[C]	X			X
[D]		X	X	X
[E]		X	X	X
[F]		X	X	
[G]	X	X	X	X
[H]	X	X	X	

Klantdossier [A] – niet voldaan aan voorwaarden b, c en d

61. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [A] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 350.000]	LTI	130%
Aflosvorm	Annuitair (€ [circa 35.000]) en aflossingsvrij (€ [circa 315.000])	LTV	[50-60]%
Inkomstenbron	Loondienst (dienstverband 1)	Type explain	Hogere lasten

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 21 van 87

62. In klantdossier [A] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat Rabobank niet heeft voldaan aan voorwaarden b, c en d van artikel 4, eerste lid, Trhk waardoor er geen sprake is geweest van een verantwoorde kredietverlening. Daarmee heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde b

63. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b. Door Rabobank is immers niet aangetoond, op basis van documenten en berekeningen, dat de klant de hogere lasten kon dragen als gevolg van structureel lagere uitgaven. Er wordt door Rabobank verwezen naar een door de klant opgesteld overzicht van [zijn/haar] inkomsten en uitgaven, maar dit stuk is niet in het dossier opgenomen. Daarnaast stelt de AFM vast dat Rabobank een spaarcapaciteit heeft vastgesteld die niet tot de in het dossier opgenomen stukken valt te herleiden. De AFM merkt op dat zij op basis van een reconstructie op een negatief spaarsaldo uitkomt in plaats van op € [circa 800] per maand. Uit het spaaroverzicht van de klant blijkt dat er twee grote stortingen gedaan zijn van [in totaal circa € 69.000] waarvan niet duidelijk is of zij middels sparen zijn opgebouwd, omdat Rabobank de herkomst niet heeft onderzocht. Indien het spaarbedrag gecorrigeerd wordt met de grote stortingen en met (mogelijke) incidentele opnames, blijkt dat juist ingeteerd is op de spaarrekening van deze klant. Verder zou de klant volgens de berekeningen van Rabobank vanaf kredietverstrekking maximaal € [circa 160] per maand kunnen (blijven) sparen. De AFM merkt hierbij op dat de resterende spaarcapaciteit nog lager uit kan vallen omdat in het explainformulier de spaarcapaciteit wordt afgezet tegen de bruto hypotheeklasten ter hoogte van € [circa 640] per maand in plaats van tegen de netto hypotheeklasten die blijkens de hypotheekofferte zullen oplopen tot € [circa 750] per maand. Tevens blijkt uit het dossier niet waarom de gestelde spaarcapaciteit van € [circa 160] per maand voor deze klant verantwoord zou zijn. Eventuele andere door de klant genoemd inkomensfactoren heeft Rabobank niet meegenomen in haar berekeningen.

Voorwaarde c

64. De AFM stelt vast dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. Zoals hierboven ook al genoemd, ontbreekt in het dossier het overzicht met inkomsten en uitgaven zoals opgesteld door de klant ter onderbouwing van de lagere uitgaven en bovendien is deze informatie niet met behulp van stukken geverifieerd. Ook wordt door de klant verwezen naar een aandelenpakket met een waarde van circa € 11.000, hiervoor is in het dossier geen bewijs opgenomen, zowel ten aanzien van het bestaan van een aandelenpakket, als de waarde van het aandelenpakket. Verder heeft de klant verwezen naar een, volgens de klant, nog lopende

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 22 van 87

spaarpolis met een waarde van € [circa 30.000]. Rabobank heeft ook hier het bestaan van de spaarpolis niet aantoonbaar gecontroleerd. Het document 'Afkkoopofferte [...]' doet hier niet aan af. Dit document was verouderd en uit dit document blijkt dat de klant een verzoek heeft ondertekend om de verzekering af te kopen waardoor het onzeker is of het bedrag nog beschikbaar was. Ook dit laatste is dus niet door Rabobank aantoonbaar gecontroleerd.

Voorwaarde d

65. De AFM stelt vast dat Rabobank niet aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is en voldoet daarmee niet aan voorwaarde d. Rabobank heeft namelijk de gevolgen van het pensioen van de klant binnen [aantal (minder dan tien)] jaar onvoldoende in haar beoordeling betrokken. Zo heeft Rabobank aangenomen dat de klant er na [zijn/haar] pensionering financieel op vooruit zou gaan, door het netto-inkomen voor en na pensionering met elkaar te vergelijken. De AFM merkt op dat deze conclusie blijkens de beschikbare gegevens in het dossier niet getrokken kan worden. Uit de door de klant verstrekte salarisstrook blijkt namelijk dat er bij het huidige netto-inkomen kosten waren betrokken voor de aankoop van aandelen, een eigen bijdrage voor [...] en bijtelling. Rabobank heeft blijkens het dossier met deze omstandigheden geen rekening gehouden in haar beoordeling waardoor zij niet heeft kunnen vaststellen wat pensionering werkelijk zou doen voor de financiële positie van de klant. Daarnaast heeft Rabobank niet aantoonbaar doorgerekend hoe de aanstaande pensionering van invloed zal zijn op de toegestane financieringslast, aangezien de toegestane financieringslast volgens de AFM na pensionering daalt van € [circa 12.000] naar € [circa 10.500].¹⁹ De overschrijding van de financieringslast wordt na pensionering dus hoger. Rabobank heeft niet aantoonbaar beoordeeld of de factoren die de kredietverstrekking volgens haar verantwoord maakten vanaf pensionering dezelfde conclusie rechtvaardigen.

Klantdossier [B] – niet voldaan aan voorwaarden b en c

66. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [B] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 237.000]	LTI	158%
Aflosvorm	Annuitair (€ [circa 100.000]) en aflossingsvrij (€ [circa 130.000])	LTV	[80-90]%
Inkomstenbron	Loondienst (dienstverband 1)	Type explain	Hogere lasten

¹⁹ Hierbij rekent de AFM met een financieringslastpercentage van [...], op basis van de in de Trhk [...] opgenomen tabellen voor AOW.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 23 van 87

67. In klantdossier [B] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat niet is voldaan aan de voorwaarden b en c van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde b

68. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan vereiste b. Aan de motivering voor de afwijking heeft Rabobank in de kern de volgende elementen ten grondslag gelegd: spaarvermogen en -gedrag van de klant, de verhouding tussen inkomsten en uitgaven zoals die blijkt uit het Nibud-formulier en de inkomsten uit een [uitkering]. Ten aanzien van het spaarvermogen heeft Rabobank onvoldoende gemotiveerd dat uit mocht worden gegaan van een spaarvermogen van € [circa 250] per maand, nu daarvoor slechts een periode van 7,5 maand was genomen. Een dergelijke periode is te kort om representatief te zijn voor het spaarvermogen en bovendien omvatte deze periode de uitbetaling van vakantiegeld, wat mogelijk een vertekend beeld geeft. De AFM stelt ook vast dat ook als van een maandelijks spaarvermogen van € [circa 250] had mogen worden uitgegaan, Rabobank onvoldoende heeft gemotiveerd en met documenten onderbouwd dat de klanten een structurele spaarcapaciteit hadden waarmee de daadwerkelijke stijging van de lasten kon worden opgevangen en nog voldoende ruimte zou overblijven om onvoorziene omstandigheden op te vangen. Zo heeft Rabobank de toename van de hypotheeklasten blijkens het explainformulier begroot op € [circa 100], maar heeft zij geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat ook andere woonlasten zouden stijgen als gevolg van de nieuwe (duurdere en grotere) woning, noch vastgesteld dat deze lasten na de verhuizing gelijk zouden blijven. Daarnaast blijkt uit het dossier niet waarop is gebaseerd dat € [circa 150] (het verschil tussen de spaarcapaciteit en de toegenomen lasten zoals door Rabobank berekend) een verantwoord spaarbedrag was voor deze klanten. Ten aanzien van het Nibud-formulier stelt de AFM vast dat Rabobank daaruit vanwege de aard van het formulier niet had mogen afleiden “dat de lasten prima te betalen zijn vanuit de inkomsten uit loondienst en [uitkering]”. Bovendien bevat het dossier alleen de uitkomst van het Nibud-formulier en geen uitsplitsing per uitgavenpost, waardoor onduidelijk is welke posten onderdeel zijn van de vaste lasten, of er specifieke bedragen zijn ingevuld of is aangesloten bij de Nibud-voorbeeldbedragen en of is uitgegaan van de gegevens van de oude of van de nieuwe woning.
69. Tegen de bevindingen van de AFM ten aanzien van de motivering van Rabobank die ziet op [de uitkering] heeft Rabobank specifieke bezwaren aangevoerd. Deze bezwaren zullen verderop worden behandeld, in randnummer 164 en volgende.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 24 van 87

Voorwaarde c

70. De AFM stelt vast dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. Uit het dossier van deze klant blijkt niet dat de gegevens die ten grondslag liggen aan het Nibud-formulier zijn geverifieerd, terwijl een belangrijk deel van de afwijking hierop gebaseerd is.

Klantdossier [C] – niet voldaan aan voorwaarden a en d

71. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [C] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 215.000]	LTI	126%
Aflosvorm	Annuïtair (€ [circa 92.000]) en aflossingsvrij (€ [circa 125.000])	LTV	[80-90]%
Inkomstenbron	Loondienst	Type explain	Hogere lasten

72. In klantdossier [C] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat niet is voldaan aan de voorwaarden a en d van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34 eerste en tweede lid Wft overtreden.

Voorwaarde a

73. De AFM stelt vast dat de financieringslast door Rabobank niet is bepaald op grond paragraaf 2 van de Trhk en daarmee niet is voldaan aan voorwaarde a. Bij de berekening van de (toegestane) financieringslast is geen rekening gehouden met het doorlopende krediet van € [circa 500], welke blijkt uit de BKR-registratie.²⁰ Dit bedrag is niet opgenomen in het '[document financieringsaanvraag]' van klantdossier [C] en is derhalve niet meegenomen in de berekening van de toegestane financieringslast. Op grond van artikel 3, twaalfde lid, Trhk dienen dergelijke financiële verplichtingen te worden opgeteld bij de financieringslast of in mindering te worden gebracht op de toegestane financieringslast. Rabobank heeft dit nagelaten.

Voorwaarde d

74. De AFM stelt vast dat Rabobank niet aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is en voldoet daarmee niet aan voorwaarde d. Blijkens het formulier 'Aanvraag financiering particulieren (Plusvoorwaarden)' daalt het inkomen

²⁰ Uit het Acceptatiebeleid blijkt dat niet-hypothecaire kredieten tot en met € 1.000 per financieringsaanvraag beleidsmatig niet hoefden te worden meegenomen in de lastenberekening, zie Acceptatiebeleid, p. 26.

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 25 van 87

van de klant na [vijf tot tien] jaar omdat de partneralimentatie die de klant ontvangt dan wegvalt. De impact hiervan is door Rabobank niet doorgerekend. Hierdoor is niet aannemelijk gemaakt dat het krediet ook na het wegvallen van de alimentatie betaalbaar zou zijn. De partneralimentatie betreft 20% van het gehanteerde toetsinkomen en is daarmee aanzienlijk. Wanneer de partneralimentatie wegvalt is een significante inkomensstijging nodig om dit op te vangen. Rabobank heeft geen enkele onderbouwing gegeven waarom een dergelijke stijging in de situatie van de klant aannemelijk zou zijn. Dat de kinderen tegen die tijd “alweer ouder en zelfstandiger” zouden zijn maakt ook niet dat een bestendige situatie aannemelijk was. Er is immers op geen enkele manier concreet gemaakt hoe deze omstandigheid van invloed zou zijn op de betaalbaarheid van het krediet. Dat het krediet ook na een inkomensdaling verantwoord was, volgt tot slot ook niet uit de omstandigheid dat de klant bereid was de woning te verkopen indien [hij/zij] de lasten niet meer kon betalen. Hieruit volgt slechts dat de klant het risico op overkreditering accepteerde, terwijl het de verantwoordelijkheid van Rabobank is om overkreditering te voorkomen. De bereidheid om de woning te verkopen houdt daarbij geen rekening met de mogelijkheid dat de woning niet, of niet voor een passend bedrag, zou kunnen worden verkocht. Hierover is immers niets opgenomen in het dossier.

Klantdossier [D] – niet voldaan aan voorwaarden b, c en d

75. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [D] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 220.000]	LTI	144%
Aflosvorm	Annuïtair (€ [circa 167.000]) en aflossingsvrij (€ [circa 55.000])	LTV	[80-90]%
Inkomstenbron	Loondienst (dienstverband 1)	Type explain	Hogere lasten

76. In klantdossier [D] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat Rabobank niet heeft voldaan aan voorwaarden b, c en d van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde b

77. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b. Rabobank heeft in het explainformulier toegelicht dat de woonlasten van de klant zouden dalen ten opzichte van de huidige huurlast, dat de klant structureel minder uitgaf dan [hij/zij] ontving en dat [hij/zij] maandelijks voldoende spaarde. De AFM constateert echter dat Rabobank ten onrechte is uitgegaan van een daling van de

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 26 van 87

woonlasten, terwijl de geschatte netto hypotheeklasten (€ [circa 640]) hoger waren dan de geschatte netto huurlasten (€ [circa 610]) en de zogeheten 'eigenaarslasten' die voor een eigenaar gelden en niet voor een huurder, ter hoogte van circa € 300, niet zijn meegenomen. Ten tweede stelt de AFM vast dat Rabobank ten onrechte het ingevulde Nibud-formulier als uitgangspunt heeft genomen voor de vaststelling dat de klant € [circa 450] aan 'ruimte' overhoudt per maand. Daarnaast heeft Rabobank onterecht geconcludeerd dat als de klant lagere uitgaven heeft dan de voorbeeldbedragen, de klant in staat is hogere hypotheeklasten te dragen; een klant die maximaal leent zal namelijk al moeten besparen op de voorbeeldbedragen. Het explainformulier geeft daarnaast een vertekend beeld, omdat daarin wel enkele lagere uitgaven zijn opgenomen, maar daarin geen rekening is gehouden met de significant hogere uitgaven op sommige posten die blijken uit het Nibud-formulier. Het gaat hier onder meer om de post 'overige vaste lasten' (klantuitgaven € [circa 240] en vergelijkbaar huishouden € 0). Ten derde is Rabobank in het explainformulier ten onrechte uitgegaan van een spaarcapaciteit van € [circa 410] per maand. Hierin was namelijk een bedrag van € [circa 40] meegenomen dat met een ander doel werd gespaard en daarnaast bevat het dossier geen enkel bewijs voor de resterende spaarcapaciteit van € [circa 370]. Bovendien blijkt uit het in het dossier opgenomen spaaroverzicht 'internetsparen' een veel lager gemiddeld spaarbedrag, namelijk € [circa 150] per maand.

Voorwaarde c

78. De AFM stelt vast dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. Allereerst, samenhangend met wat hierboven ten aanzien van voorwaarde b is besproken, blijkt de vastgestelde spaarcapaciteit niet uit het dossier, waardoor de juistheid van dat bedrag niet aantoonbaar is gecontroleerd. Uit het dossier blijkt ook niet dat is gecontroleerd dat de persoonlijke gegevens en de uitgaven en lasten in het Nibud-formulier juist zijn ingevuld. Verificatie op basis van objectieve documenten was noodzakelijk geweest, maar uit het dossier blijkt niet dat die heeft plaatsgevonden. Aangezien de genoemde bedragen op het Nibud-formulier op de door het Sociaal en Cultureel Planbureau gehanteerde 'basisbehoeftenarmoedegrens' aangevuld met een beperkte buffer liggen, was een controle des te meer van belang.²¹

Voorwaarde d

79. De AFM stelt vast dat Rabobank niet aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is en voldoet daarmee niet aan voorwaarde d. Rabobank is namelijk zonder onderbouwing ervan uitgegaan dat de partneralimentatie van €

²¹ Zie Nibud Advies financieringslastnormen 2023, september 2022, p. 8-9 (en evenzo in voorgaande jaren).

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 27 van 87

[circa 280] die na [vijf tot tien] jaar zou wegvallen zou worden opgevangen doordat het netto-inkomen van de klant dan met [circa € 250 à € 300] zou zijn gestegen. In het explainformulier wordt deze verwachte stijging onderbouwd door te verwijzen naar een recent behaald [opleidingsniveau] dat zou leiden tot een stijging in loonschalen. Geconcretiseerd moet echter worden dat zo'n stijging mag worden verwacht en met welk bedrag. Rabobank heeft echter geen enkele onderbouwing gegeven waaruit kan blijken dat een salarisstijging van [circa € 250 à € 300] te verwachten was en op welke termijn en van welke omstandigheden een stijging eventueel afhankelijk was.

Klantdossier [E] – niet voldaan aan voorwaarden b, c en d

80. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [E] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 136.000] en een overbruggingskrediet van € [circa 125.000]	LTI	1267%
Aflosvorm	Annuïtair (€ [circa 8.500]) en aflossingsvrij (€ [circa 127.000])	LTV	[50-60]%
Inkomstenbron	Pensioen	Type explain	Hogere lasten/ Doorstroom goedkopere eigen woning

81. De AFM merkt op dat waar in het Boetebesluit ten aanzien van klantdossier [E] wordt gesproken over 'partneralimentatie', 'partnerpensioen' is bedoeld.²² In de tabel in het Onderzoeksrapport zijn per abuis niet de juiste benamingen van de verscheidene bronnen van inkomsten na pensionering opgenomen.²³ De bedragen in de tabel kloppen wel. Hieronder voor de volledigheid een correcte weergave van de tabel:

²² Boetebesluit, p. 70.

²³ Onderzoeksrapport, p. 55.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 28 van 87

Inkomen bij pensionering	
[Bron inkomen]	€ [circa 8.000]
[Bron inkomen]	€ [circa 3.000]
[Bron inkomen]	€ [circa 7.000]
[Bron inkomen]	€ [circa 3.500]
[Bron inkomen]	€ [circa 300]
Totaal	€ [circa 21.500]
Financieringslastpercentage	[...]%
Alleenstaandencorrectie	3%
	[...]%
Toegestane financieringslast	€ [circa 4.000]

82. In klantdossier [E] heeft Rabobank niet voldaan aan voorwaarden b, c en d van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde b

83. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b. Voor motivering van de afwijking van de leennormen verwijst Rabobank naar het betaalgedrag bij de huidige hypotheek, het dalen van de hypotheeklasten, het hebben van aantoonbaar lagere lasten en het spaargeld van de klant. In het explainformulier is uitgegaan van een daling van de hypotheeklasten van € [circa 100], wat feitelijk onjuist was, omdat die daling € [circa 40] was.²⁴ Daarnaast is in het explainformulier zonder motivering en ten onrechte opgenomen dat de energiekosten naar verwachting zouden dalen en is geen rekening gehouden met maandelijkse servicekosten à € [circa 80] zoals die zijn ingevuld door de klant in het begrotingsformulier. Dat de klant aantoonbaar lagere lasten zou hebben, is gemotiveerd op basis van twee door de klant ingevulde begrotingsformulieren van het Nibud, maar zonder dat daaraan documenten ten grondslag lagen ter onderbouwing. Over de juistheid van de ingevulde bedragen op de begrotingsformulieren bestaan bovendien serieuze twijfels die Rabobank niet heeft geadresseerd ten tijde van de verstrekking van krediet.²⁵ Het explainformulier gaat daarnaast uit van een spaarcapaciteit van € [circa 500] per maand, maar een onderbouwing daarvan ontbreekt in het dossier. In de motivering van de explain is ook geen rekening gehouden met de omstandigheid dat de klant een overbruggingshypotheek van € [circa 125.000] had afgesloten met een looptijd van een jaar, waardoor de klant naast de hypotheeklasten ook maandelijks rente ter hoogte van € [circa 200] over het overbruggingskrediet moest betalen.

²⁴ De maandelijkse hypotheeklasten van de (destijds) huidige woning bedroegen volgens het begrotingsformulier € [circa 290] en de maandelijkse hypotheeklasten van de (destijds) nieuwe woning blijktens de hypotheekofferte/-overeenkomst d.d. [datum] € [circa 250], wat neerkomt op een daling van € [circa 40].

²⁵ Voor een toelichting op deze twijfels van de AFM, zie Boetebesluit, p. 67-68.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 29 van 87

Rabobank heeft ten onrechte niet berekend of deze dubbele lasten betaalbaar waren, waardoor Rabobank zich niet kon beroepen op artikel 4, zevende lid, Trhk (thans artikel 4, zesde lid, Trhk) dat de mogelijkheid bood de lopende verplichtingen onder een overbruggingskrediet buiten beschouwing te laten bij het vaststellen van de financieringslast.

Voorwaarde c

84. De AFM stelt vast dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. In samenhang met wat hierboven bij voorwaarde b is besproken, heeft Rabobank niet de juistheid geverifieerd van de in het explainformulier veronderstelde daling van de hypotheeklasten, de gegevens in de door de klant ingevulde begrotingsformulieren en het spaargedrag van de klant. Ten aanzien van de gegevens in de begrotingsformulieren bestond in het bijzonder aanleiding voor verificatie, omdat een deel van de ingevulde bedragen aanzienlijk lager waren dan verwacht in het licht van de schattingen van het Nibud voor consumenten in een vergelijkbare situatie. Ook hiervoor bevat het dossier geen stukken waaruit een dergelijke controle blijkt.

Voorwaarde d

85. De AFM stelt vast dat Rabobank niet aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is en voldoet daarmee niet aan voorwaarde d. De belangrijkste motivering voor de overschrijding van de toegestane financieringslast zoals die blijkt uit het explainformulier is dat de klant volgens Rabobank in het verleden de hogere hypotheeklasten heeft kunnen betalen en daarnaast structureel heeft kunnen sparen. De AFM stelt ook in bezwaar vast dat deze omstandigheden bij voorbaat niet bestendig waren, omdat het inkomen van de klant, bestaande uit partnerpensioen en een [uitkering], na een jaar sterk zou dalen: van circa € 36.000 naar circa € 21.500. Rabobank onderkent in het explainformulier dat het inkomen na pensionering zal dalen, maar er is niet doorgerekend hoe deze inkomensdaling de betaalbaarheid van het krediet zou beïnvloeden. De toelichting van Rabobank dat deze situatie met de klant besproken is en dat de klant een overzicht heeft gemaakt van uitgaven na pensionering maakt dit niet anders. De conclusie van Rabobank “dat het financieel mogelijk moet zijn om de hypotheek te kunnen blijven betalen” staat ook haaks op de conclusie uit het door de klant ingevulde begrotingsformulier indien alleen al rekening was gehouden met het onderhouds- en afschrijvingskosten voor een auto. Dan volgt immers een negatief saldo. Daarnaast heeft Rabobank niet aantoonbaar beoordeeld of het spaarvermogen van € [circa 28.000] in de situatie na pensionering een afwijking van de leennormen rechtvaardigde. Bovendien benoemt het explainformulier dat het spaargeld ook al was voorzien als buffer in de situatie dat de klant nog het hogere inkomen had.

Klantdossier [F] – niet voldaan aan voorwaarden b en c

86. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [F] zijn als volgt:

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 30 van 87

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 220.000]	LTI	132%
Aflosvorm	Annuiïtair (€ [circa 220.000])	LTV	[90-100]%
Inkomstenbron	Loondienst (dienstverband 1)	Type explain	Hogere lasten

87. In klantdossier [F] heeft Rabobank niet voldaan aan voorwaarden b en c van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde b

88. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b. Onderdeel van dit oordeel is dat de verwachte stijging van het salaris tot een bedrag van [circa € 50.000 à € 60.000] na twee jaar vanwege een gevolgde opleiding een onzekere factor is en onvoldoende onderbouwd. Rabobank heeft hier specifieke bezwaren tegen gericht. Deze worden behandeld vanaf randnummer 172.
89. Ten aanzien van voorwaarde b stelt de AFM ook in bezwaar vast dat het door de klant ingevulde Nibud-formulier niet afdoende was ter onderbouwing van de explain en dat Rabobank de in het formulier opgenomen bedragen ten onrechte niet heeft onderbouwd. In het bijzonder kan worden betwijfeld welke waarde Rabobank kon hechten aan de bedragen in het formulier, nu de klant nog thuis woonde bij [zijn/haar] ouders en niet duidelijk is hoe [hij/zij] de lasten (anders dan de woonlasten) heeft bepaald voor de nieuwe situatie. De klant had namelijk nog geen ervaring met zelfstandig wonen en de daarmee gepaard gaande kosten. Ten aanzien van het beschikbare spaarvermogen van € [circa 10.000] constateert de AFM ook in bezwaar dat iedere onderbouwing daarvan met documenten in het dossier ontbreekt. Rabobank heeft ook in bezwaar geen aanvullende stukken overgelegd waaruit blijkt dat dit spaarvermogen ten tijde van de kredietverstrekking onderbouwd is. Daarnaast kan uit het dossier niet worden opgemaakt op welke wijze deze spaaropbouw volgens Rabobank het verstrekken van de hypotheek verantwoord maakte.

Voorwaarde c

90. De AFM stelt vast dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. Zo bevat het dossier geen stukken waaruit blijkt dat het volgende is gecontroleerd: de gevolgde opleiding, de verwachte gevolgen daarvan, de baangarantie, de in het Nibud-formulier ingevulde bedragen, het spaarvermogen en de verwachte toegenomen spaarcapaciteit.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 31 van 87

Klantdossier [G] – niet voldaan aan voorwaarden a, b, c en d

91. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [G] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 130.500]	LTI	326%
Aflosvorm	Aflossingsvrij (€ [113.500]) en lineair (€ [circa 17.000])	LTV	[60-70]%
Inkomstenbron	Pensioen (dienstverband 1) en geen inkomen (dienstverband 2)	Type explain	Hogere lasten en hoger inkomen

92. In klantdossier [G] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat niet is voldaan aan de voorwaarden a, b, c en d van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde a

93. De AFM stelt vast de financieringslast door Rabobank niet is bepaald op grond paragraaf 2 van de Trhk en daarmee niet is voldaan aan voorwaarde a. Bij de berekening van de (toegestane) financieringslast is immers geen rekening gehouden met het doorlopende krediet van € 1.000, welke blijkt uit het BKR-formulier. Op grond van artikel 3, twaalfde lid, Trhk dienen dergelijke financiële verplichtingen te worden opgeteld bij de financieringslast of in mindering te worden gebracht op de toegestane financieringslast. De Rabobank heeft dit nagelaten en voldoet derhalve niet aan vereiste a.

Voorwaarden b en c

94. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b en dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. De afwijking van de toegestane financieringslast is gebaseerd op de argumenten dat de klant in werkelijkheid een hoger inkomen had dan met op basis van het reguliere beleid kon worden vastgesteld, en dat [hij/zij] en [zijn/haar] partner als gevolg van lager dan gebruikelijke uitgaven de hogere lasten konden betalen. De hogere inkomsten worden onder andere gebaseerd op een belastingteruggave, een betaling vaste lasten energie en onttrekkingen uit de zaak ([rechtsvorm]). In het dossier is het bestaan van een belastingteruggave en een betaling vaste lasten energie niet met enig document onderbouwd, en kon reeds daarom niet aan de afwijking ten grondslag worden gelegd. Ook zijn in het dossier geen berekeningen opgenomen hoe hoog de overschrijding nog zou zijn indien de hogere inkomsten wel meegenomen worden. Er is dus niet vastgesteld hoe groot het verschil is tussen de toegestane financieringslast en de

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 32 van 87

financieringslast. Vervolgens is het bestaan van lagere uitgaven gebaseerd op het ingevulde Nibud-formulier. Het gebruik van onderhavig Nibud-formulier voldoet niet aan de voorwaarde dat de afwijking met documenten is onderbouwd. Voor een toelichting op de specifieke onderdelen waarvoor geen onderbouwing in het dossier is opgenomen, verwijst de AFM naar pagina 79 en 80 van het Boetebesluit.

Voorwaarde d

95. De AFM stelt vast dat Rabobank niet aantoonbaar heeft beoordeeld dat het aannemelijk is dat de aanleiding voor de afwijking een bestendige situatie is en Rabobank voldoet daarmee niet aan voorwaarde d. De explain is voor een belangrijk deel gebaseerd op de onttrekkingen uit de [rechtsvorm] ter hoogte van een bedrag van € [circa 450] per maand die door Rabobank als bestendig zijn aangemerkt. De AFM is van oordeel dat deze inkomsten op basis van de informatie in het dossier niet als bestendig konden worden aangemerkt. Ook blijkt niet uit het dossier waarom het AOW-inkomen van de klant het wegvallen van de onttrekkingen uit de [rechtsvorm] bestendig kan opvangen. Tegen voorgaand oordeel heeft Rabobank een specifiek bezwaar gericht, zie voor een bespreking daarvan randnummer 162 en volgende.

Klantdossier [H] - niet voldaan aan voorwaarden a, b en c

96. De belangrijkste kenmerken van klantdossier [H] zijn als volgt:

Offertedatum: [datum]			
Leningbedrag	€ [circa 290.000]	LTI	103%
Aflosvorm	Annuïtair (€ [circa 290.000])	LTV	[90-100]%
Inkomstenbron	Loondienst (dienstverband 1) en loondienst (dienstverband 2)	Type explain	Hogere lasten

97. In klantdossier [H] stelt de AFM eveneens in bezwaar vast dat niet is voldaan aan de voorwaarden a, b en c van artikel 4, eerste lid, Trhk en derhalve heeft Rabobank artikel 4:34 eerste en tweede lid, Wft overtreden.

Voorwaarde a

98. De AFM stelt vast de financieringslast door Rabobank niet is bepaald op grond paragraaf 2 van de Trhk en daarmee niet is voldaan aan voorwaarde a. Rabobank heeft het toetsinkomen berekend op basis van het op dat moment verdiende inkomen in een tijdelijke overeenkomst zonder intentieverklaring, als ware dat inkomen vast en bestendig als bedoeld in artikel 2, eerste lid, Trhk. Als geen sprake is van een 'vaste dienstbetrekking', bijvoorbeeld in geval van een tijdelijke

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 33 van 87

arbeidsovereenkomst, moet het toetsinkomen worden berekend met inachtneming van artikel 2, tweede lid, Trhk en dus niet op basis van het eerste lid.²⁶ De aanbieder moet in dat geval rekenen met de gemiddelde inkomsten over de laatste drie kalenderjaren voorafgaand aan het jaar waarin het toetsinkomen wordt vastgesteld. Als de klant minder dan drie jaar vaste inkomsten heeft genoten, mag de aanbieder naast die inkomsten uitgaan van een door een deskundige onderbouwde prognose van toekomstige inkomsten. Rabobank heeft dit nagelaten.

99. Zoals ook vastgesteld in het Boetebesluit, volgt uit de door Rabobank toegepaste explain niet sluitend of zij meende dat het toetsinkomen kon worden vastgesteld op basis van het op dat moment verdiende inkomen uit de tijdelijke arbeidsovereenkomst (artikel 2(3)(b) Trhk), of dat zij van oordeel was dat op basis van dat inkomen mocht worden afgeweken van de toegestane financieringslast (artikel 4(1) Trhk). Ongeacht de route, is de AFM ook in bezwaar van oordeel dat onvoldoende is onderbouwd dat de tijdelijke arbeidsovereenkomst zou worden omgezet in een vast contract en dat Rabobank dus niet de conclusie had mogen trekken dat het krediet verantwoord was. Het explainformulier vermeldt dat er geen intentieverklaring is afgegeven door de werkgever omdat dat het beleid is, maar dat de intentie om de klant in vaste dienst te nemen mondeling is toegezegd. In het dossier mist dan ook een intentieverklaring, maar ook andere stukken waarmee de in het vooruitzicht gestelde verlenging aannemelijk kon worden gemaakt. In het explainformulier staat dat het gebruikelijk is bij de desbetreffende werkgever dat na een tijdelijk contract een vast contract volgt, maar ook dat is niet onderbouwd of aannemelijk gemaakt. Daar kan aan worden toegevoegd dat de stellingen in het explainformulier dat de werkgever beleidsmatig geen intentieverklaringen uitgeeft en erom bekend staat vaste contracten te laten volgen op tijdelijke te algemeen van aard zijn om te rechtvaardigen dat een tijdelijk contract als vast contract meetelt. Ook aan de omstandigheid dat het salaris van de klant (een salarisschaal) was gestegen had niet zonder meer de conclusie kunnen worden verbonden dat sprake was van de intentie van een vaste aanstelling, zoals nu wel lijkt te worden gedaan in het explainformulier: de werkgever heeft de klant “wel een salarisverhoging gegeven omdat ze [hem/haar] graag in dienst willen houden”. Daarnaast had uit het aangevinkte vakje in de werkgeversverklaring dat inhield dat er geen intentie is om het dienstverband binnenkort te beëindigen niet mogen worden geconcludeerd over een eventuele verlenging, omdat dat wezenlijk wat anders is.
100. Dat de klant mogelijk een hoogopgeleide starter is maakt ook niet dat Rabobank het inkomen als vast kan beschouwen. Bovendien blijkt uit het dossier geen onderbouwing met objectieve informatie op basis waarvan een inkomensstijging als reëel mocht worden beschouwd.

²⁶ Zie hierover *Stcrt.* 2012/26433, p. 7.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 34 van 87

Voorwaarden b en c

101. De AFM stelt vast dat de motivering die Rabobank heeft gegeven voor de afwijking van de leennormen niet voldoet aan voorwaarde b en dat Rabobank in dit dossier de juistheid van de gegevens waarop de afwijking gebaseerd is niet aantoonbaar heeft gecontroleerd en daarmee niet voldoet aan voorwaarde c. Ten aanzien van de onderbouwing voor het meenemen van het tijdelijke inkomen, verwijst de AFM naar haar toelichting in randnummer 170 en volgende. Rabobank heeft hiertegen specifieke bezwaren aangevoerd. Het explainformulier noemde daarnaast dat het aannemelijk is dat de klant hetzelfde salaris elders kan ontvangen, mocht [hij/zij] uit dienst gaan. Deze aanname is niet onderbouwd met documenten.
102. De explain had ook betrekking op de voor de berekening van de financieringslast gehanteerde toetsrente van 5% en benoemt dat deze onnodig hoog was. Uit het explainformulier blijkt dat de daardoor ontstane overschrijding van de toegestane financieringslast gerechtvaardigd werd bevonden, omdat de klanten de variabele rente, die ze destijds hebben gekregen, in de toekomst zouden vastzetten op een substantieel lager bedrag, wanneer zij konden oversluiten naar een hypothecaire lening onder de basisvoorwaarden van Rabobank met NHG. De AFM acht de motivering hiervoor onvoldoende. Het vastzetten van de rente op een lager bedrag is namelijk een onzekere toekomstige factor die niet mag worden betrokken in de motivering. In dit geval was de (niet geconcretiseerde) intentie om de rente vast te zetten bovendien gekoppeld aan de verwachte omzetting van de tijdelijke arbeidsovereenkomst in een vast contract, die ook niet met voldoende zekerheid kon worden aangenomen. Als laatste maakte het explainformulier melding dat een van de ouders van de klanten had laten weten “altijd bij te willen springen indien nodig en naar de toekomst toe schenkingen te willen doen”. Die omstandigheid rechtvaardigt geen afwijking van de leennormen. Bovendien is door Rabobank niet inzichtelijk gemaakt welk aanvullend bedrag de klanten nodig zouden hebben, is deze stelling niet onderbouwd met documenten en is niet getoetst of en voor welk bedrag de ouder financieel zou kunnen bijspringen. Ook hier is derhalve sprake van een onzekere factor.

Behandeling bezwaargronden

103. De AFM heeft hiervoor uiteengezet waarom zij tot het oordeel is gekomen dat Rabobank in de periode van 22 juli 2019 tot en met 3 augustus 2021 artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft heeft overtreden en in de periode van in ieder geval 27 mei 2021 tot in ieder geval 16 mei 2022 artikel 115, eerste lid, BGfo heeft overtreden. De AFM zal hierna overgaan tot behandeling van de bezwaargronden.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 35 van 87

A. Het beleid van Rabobank voldoet wel aan artikel 115, eerste lid, BGfo

104. Rabobank betoogt dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo. Rabobank voert hiertoe verschillende gronden aan. De kern van het betoog valt uiteen in drie delen die hieronder separaat zullen worden besproken:
1. de maatstaf die de AFM hanteert voor de invulling van artikel 115, eerste lid, BGfo is te strikt;
 2. het beleid van Rabobank voldoet aan de eisen die de wettelijke norm stelt;
 3. de AFM heeft ten onrechte de vakbekwaamheidseisen van de medewerkers van Rabobank die het acceptatiebeleid moesten toepassen niet betrokken.

A1. De maatstaf die de AFM hanteert voor de invulling van artikel 115, eerste lid, BGfo is te strikt

105. Rabobank voert aan dat de AFM blijk geeft van een te strikte en daarmee onjuiste interpretatie van artikel 115, eerste lid, BGfo. Ter onderbouwing daarvan haalt Rabobank onder meer de wetsgeschiedenis en jurisprudentie aan waaruit blijkt dat met dit artikel is beoogd een open norm te hanteren die een doel voorschrijft, maar niet de wijze waarop dat doel moet worden bereikt of hoe concreet het beleid moet zijn. Daarnaast verwijst Rabobank naar een passage uit de Nota van toelichting bij artikel 4, eerste lid, Trhk met daarin een toelichting op de mogelijkheid voor maatwerk. Rabobank onderstreept dat “nergens wettelijk [is] bepaald dat tot in detail voor elke mogelijke situatie moet worden vastgelegd welke elementen op welke manier tot welk (eind) oordeel moeten leiden.”
106. Rabobank stelt dat de invulling die de AFM in het Boetebesluit geeft aan de norm van artikel 115 BGfo niet in lijn is met wat de AFM daarover zelf zegt. Zij verwijst daarvoor naar twee interviews gegeven door de [medewerker] van de AFM en gepubliceerd op 8 februari 2023 respectievelijk 29 februari 2024 in Kop-Munt.²⁷ In deze interviews gaat de AFM onder meer in op de benadering van de AFM voor maatwerk in de hypotheeksector. Rabobank haalt de volgende twee passages aan (AFM: het onderstreepte gedeelte is door Rabobank in het bezwaarschrift opgenomen; voor de volledigheid zijn hieronder ook de vraag en de rest van het antwoord opgenomen):

Sommige adviseurs zien de AFM als een instantie die met een flitser langs de snelweg staat om pas achteraf te zeggen hoe hard je mag rijden. Is die vergelijking terecht?

²⁷ [“AFM richt pijlen op adviespraktijk”, interview AFM Kop-Munt 8 februari 2023](#); [“Maatwerk moet volledig vrij zijn – maar wél worden onderbouwd”, interview AFM Kop-Munt 29 februari 2024](#).

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 36 van 87

“Die vergelijking klopt niet. Bij maatwerk zeggen we niet hoeveel er geleend mag worden, want maatwerk moet juist volledig vrij zijn. Als je dat gaat inkaderen dan gaat de essentie van maatwerk verloren. Wél controleren we of voor het geleende bedrag kan worden onderbouwd waarom dat voor de specifieke klant verantwoord is. Als je die flitsmetafoor neemt: we niet zeggen [sic] hoe hard je mocht rijden, maar de AFM zal wel checken wat je hebt gedaan om vast te stellen dat je snelheid in dit specifieke geval verantwoord was.”²⁸

Wat is er dan nog mogelijk aan maatwerk?

“Alle geldverstrekkers kunnen nog stappen zetten om criteria aan te scherpen voor het vaststellen van een bestendig inkomen of het structureel hebben van lagere kosten van levensonderhoud. Dat betekent niet dat er interne vaste richtlijnen moeten komen, maatwerk is immers maatwerk. Maar iedereen moet weten waar ze aan toe zijn. Het is pertinent niet de bedoeling dat alle deuren naar maatwerk dichtslaan. Daarom wil ik adviseurs ook oproepen om het te melden als ze een casus hebben waarbij ze zeker weten dat een hypotheek verantwoord is, maar ze nergens terecht kunnen.”²⁹

107. Rabobank onderschrijft dat (i) sprake moet zijn van een persoonlijke situatie van de consument die een afwijking van de standaardnorm rechtvaardigt en (ii) die afwijkende situatie een bestendig karakter moet hebben. Rabobank onderschrijft dat deze eisen terug moeten komen in het beleid. Er is echter nergens wettelijk bepaald dat tot in detail voor elke mogelijke situatie moet worden vastgelegd welke elementen op welke manier tot welk (eind)oordeel moeten leiden. Het is aan de kredietaanbieder om ervoor te zorgen dat de wettelijke eisen worden nageleefd. De wijze waarop dit doel wordt bereikt is bewust aan de kredietaanbieder overgelaten.

Reactie AFM

108. De AFM deelt het standpunt van Rabobank niet dat de AFM een te strikte en daarmee onjuiste interpretatie heeft gegeven van artikel 115, eerste lid, BGfo. Het beoordelingskader beleid zoals dat is weergegeven in het Boetebesluit en hierboven in de uiteenzetting van het wettelijk kader van artikel 115, eerste lid, BGfo vormt de neerslag van de wettelijke vereisten. Een acceptatiebeleid is namelijk alleen dan geschikt voor het voorkomen van overkreditering als de criteria in het beleid voldoende duidelijk en concreet zijn en als daaruit in voldoende mate blijkt hoe moet worden beoordeeld of er een risico op overkreditering bestaat. Dit beoordelingskader beleid doet daarmee recht aan de doelstellingen van artikel 115, eerste lid, BGfo, zoals deze uit de

²⁸ Interview 29 februari 2024.

²⁹ Interview 8 februari 2023.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 37 van 87

bepaling zelf en de wetsgeschiedenis blijken,³⁰ namelijk het beschermen van consumenten tegen niet-verantwoorde kredietverstrekking en overkreditering.

109. Artikel 115, eerste lid, BGfo is een open norm. De bepaling bevat geen lijst van criteria die moeten worden opgenomen in het beleid, noch schrijft deze voor op welke wijze de verscheidene criteria moeten worden gewogen. Het is dan ook allereerst aan de kredietaanbieder zelf om beleid vast te stellen waarmee invulling wordt gegeven aan de norm. Zoals toegelicht in randnummer 55 en volgende heeft de wetgever in aanvulling op de verplichting om een beleid ter voorkoming van overkreditering te hebben dwingende inkomenscriteria vastgesteld met de Trhk. Deze criteria moeten bij de beoordeling van een aanvraag voor hypothecair krediet worden toegepast.³¹ De Trhk is geen vervanging voor het beleid maar stelt minimumregels waaraan de aanbieders zich hoe dan ook moeten houden. Ook zijn in de Trhk open normen opgenomen, waarbij het aan de aanbieder is om daaraan in haar beleid invulling te geven.
110. Dat artikel 115, eerste lid, BGfo een open norm is, betekent niet dat daaruit geen criteria blijken waaraan het acceptatiebeleid minimaal moet voldoen. Het slechts hebben en toepassen van een acceptatiebeleid is niet voldoende om te voldoen aan de norm van artikel 115, eerste lid, BGfo. Integendeel, het doel van dit artikel, het voorkomen van overkreditering, maakt dat er inhoudelijke eisen aan dat beleid worden gesteld. Ingevolge de eerder aangehaalde CBB-uitspraak, mag een acceptatiebeleid niet ongeschikt zijn om overkreditering te voorkomen. Voorgaande brengt mee dat dit wetsartikel eisen stelt aan de mate van duidelijkheid en concreetheid van de gehanteerde criteria en vereist dat uit de criteria in voldoende mate blijkt hoe op basis daarvan moet worden beoordeeld of er een risico bestaat op overkreditering. Voornoemde inhoudelijke eisen zijn minimaal noodzakelijk om beleid geschikt te laten zijn om overkreditering te voorkomen.
111. Deze eisen zijn bovendien bij uitstek van belang waar het gaat om maatwerkbeleid, waarmee wordt afgeweken van de standaard leennormen als bedoeld in artikel 3 Trhk en de consument een hoger hypothecair krediet kan afsluiten dan op basis van de toegestane financieringslast is toegestaan. Rabobank bood door middel van explains die mogelijkheid. In de Trhk is expliciet bepaald dat er verhoogde zorgvuldigheidseisen worden gesteld aan de onderbouwing en beoordeling van een afwijking van de hoofdregel. Bij het vaststellen van maatwerkbeleid moet daarvan bij uitstek rekenschap worden gegeven. Er moeten dan ook hoge eisen worden gesteld aan de concreetheid en duidelijkheid van de criteria in dat beleid, op basis waarvan de

³⁰ Stb. 2006/520, p. 269.

³¹ De grondslag daarvoor is artikel 115, derde lid, BGfo. De Trhk bevat daarnaast regels over de maximale hoogte van het krediet in verhouding tot de waarde van de woning.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 38 van 87

medewerker moet beoordelen of het krediet verantwoord is. Dus, hoewel de AFM het standpunt van Rabobank onderschrijft dat maatwerk beoordelingsruimte dient te laten aan de aanbieder van hypothecair krediet, moeten de kaders die de aanbieder in haar beleid geeft voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het beoordelen van kredietaanvragen wel voldoende handvatten bieden om een beslissing te kunnen nemen over of een krediet verantwoord is of niet.

112. De AFM benadrukt dat zij met het beoordelingskader beleid niet invult wát het beleid van een aanbieder moet inhouden, maar wel dát het beleid minimaal voldoende duidelijk en concreet is om te kunnen dienen tot het voorkomen van overkreditering en dat daaruit in voldoende mate is op te maken hoe moet worden beoordeeld of er een risico op overkreditering bestaat. Deze benadering doet recht aan de beschermingsgedachte van de norm en respecteert tegelijkertijd de ruimte die daarvoor aan de kredietaanbieders is gelaten.

Interviews AFM

113. Over de citaten die Rabobank in de interviews met Kop-Munt aanhaalt merkt de AFM het volgende op. Het eerste citaat komt uit een antwoord op de vraag: “Sommige adviseurs zien de AFM als een instantie die met een flitser langs de snelweg staat om pas achteraf te zeggen hoe hard je mag rijden. Is die vergelijking terecht?” Deze vraag en het daarbij gegeven antwoord zien op de individuele toepassing van maatwerk op klanten en niet op het beleid.
114. De snelheidsnorm in deze vraag staat hier symbool voor de toegestane hoogte van een krediet. De AFM zegt daarover in het interview: we schrijven niet voor welk bedrag mag worden geleend, maar we controleren wel of dat bedrag kan worden onderbouwd en waarom dat kredietbedrag voor de specifieke klant verantwoord is. Maatwerk betekent per definitie dat de zogenoemde ‘financieringslast’ in die specifieke klantsituatie hoger is dan de zogenoemde maximaal ‘toegestane financieringslast’ (de hypotheekaanvraag voldoet niet aan artikel 3, eerste lid, Trhk en valt dan uiteindelijk onder artikel 4, eerste lid, Trhk). Artikel 4, eerste lid, Trhk kent geen cijfermatige vereisten of cijfermatige leennormen waaraan voldaan moet worden. In plaats daarvan heeft de wetgever bepaald dat de kredietaanbieder aan extra zorgvuldigheidsvereisten moet voldoen (zoals de verplichting om de afwijking te motiveren en met documenten te onderbouwen). De AFM schrijft dan ook niet voor hoeveel er bij maatwerk geleend mag worden in een individueel dossier, maar toetst of aan de extra zorgvuldigheidsvereisten is voldaan. Zolang een aanbieder maatwerk in de individuele casus dus goed kan onderbouwen dat krediet verantwoord is en voldoet aan de vereisten uit artikel 4, eerste lid, Trhk is er geen sprake van een onverantwoorde kredietverstrekking. Die verplichtingen staan los van de verplichting voor de aanbieder om een beleid te hebben en toe te passen om (ook bij maatwerk) overkreditering te voorkomen. De aanbieder is er immers verantwoordelijk voor dat niet wordt overgekrediteerd.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 39 van 87

115. In het tweede door Rabobank aangehaalde citaat is het volgende opgenomen:

“Alle geldverstrekkers kunnen nog stappen zetten om criteria aan te scherpen voor het vaststellen van een bestendig inkomen of het structureel hebben van lagere kosten van levensonderhoud. Dat betekent niet dat er interne vaste richtlijnen moeten komen, maatwerk is immers maatwerk. Maar iedereen moet weten waar ze aan toe zijn.”

116. Dit citaat ziet wel op het maatwerk*beleid*. Ook voor het beleid geldt dat de AFM niet voorschrijft in welke situaties een aanbieder maatwerk mag toepassen en hoe hoog bijvoorbeeld de maximale LTI mag zijn. De AFM beoordeelt wel of het beleid voldoende concreet is om overkreditering te voorkomen (zie de zinsnede: “Maar iedereen moet weten waar ze aan toe zijn”, en de bevinding: “Alle geldverstrekkers kunnen nog stappen zetten om criteria aan te scherpen voor het vaststellen van een bestendig inkomen of het structureel hebben van lagere kosten van levensonderhoud”). De aanbieder hoeft het beleid weliswaar niet compleet dicht te timmeren. Er zullen immers altijd situaties zijn die niet in vaste richtlijnen te vatten zijn, maar waarbij het krediet toch verantwoord kan zijn. De AFM benadrukt dat zij daarmee uitzonderingssituaties bedoelt. Voor Rabobank gold dat in de periode november 2019, november 2020 en november 2021 9,5% van haar hypothecaire kredietverstrekking maatwerk was. Naar het oordeel van de AFM kan derhalve niet van individuele uitzonderingsgevallen worden gesproken die niet gevangen hoeven te worden in een voldoende concreet beleid. Op dergelijke grote aantallen verwacht de AFM dat er een dergelijk voldoende concreet beleid is.

117. De AFM wijst in het kader van een voldoende concreet beleid ook op de volgende passage in het interview: “Bij maatwerk moet de geldverstrekker het inkomen kunnen vaststellen én met stukken kunnen aantonen dat de reden tot afwijking een bestendige situatie is. Wij zijn niet tégen maatwerk, we willen alleen dat het verantwoord gebeurt. Een acceptant moet houvast hebben en de hypotheek moet verantwoord zijn.” Juist die laatste zinsnede, dat een acceptant houvast moet hebben, mist in het maatwerkbeleid van Rabobank. Zie randnummer 118 en volgende.

A2. Het beleid van Rabobank voldoet aan de vereisten die artikel 115, eerste lid, BGfo daaraan stelt

118. Rabobank betoogt dat de criteria die waren opgenomen in het beleid van Rabobank voldeden aan de vereisten van artikel 115, eerste lid, BGfo. Zij betoogt dat de AFM voor de beoordeling of sprake is van een overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo ten onrechte geen acht heeft geslagen op de context van het beleid, waaronder de vakbekwaamheidseisen waaraan de

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 40 van 87

medewerkers van Rabobank die het beleid toepasten voldoen, de verscheidene hulpmiddelen (waaronder het explainformulier, een handleiding, het systeem 'Kenniscoach' en verschillende kaders en richtlijnen) en, specifiek ten aanzien van 'inkomens/lasten', de benodigde goedkeuring van de verantwoordelijke manager en later de SDF.

119. Rabobank wijst op een aantal voorbeelden van specifieke elementen van het beleid ter onderbouwing van haar stelling dat het beleid van Rabobank voldoet aan de eisen gesteld door artikel 115, eerste lid, BGfo:
- de doorwerking van een verwachte inkomensdaling werd door de medewerker vastgesteld op basis van de door de aanvrager aangeleverde documenten;
 - het beleid bevatte een lijst met inkomensbestanddelen die kwalificeren als 'vast en bestendig';
 - voor een inkomen uit minderheidsbelang moest worden gekeken naar het laagste bedrag aan ontvangen dividend van de voorgaande drie jaren; en
 - het beleid gaf per BKR-code aan welke consequenties die had voor de kredietwaardigheidstoets.

Reactie AFM

120. De AFM deelt het oordeel van Rabobank niet dat haar beleid voldeed aan de vereisten van artikel 115, eerste lid, BGfo. Hieronder zal dat nader worden toegelicht, waarbij in het bijzonder zal worden ingegaan op de door Rabobank in haar bezwaarschrift genoemde elementen van dat beleid: i. doorwerking verwachte inkomensdaling; ii. lijst inkomensbestanddelen die kwalificeren als 'vast en bestendig'; iii. inkomen uit minderheidsbelang; en, iv. consequenties per BKR-code.
121. Als minimale lat voor artikel 115, eerste lid, BGfo geldt dat de criteria niet ongeschikt mogen zijn om te dienen tot het voorkomen van overkreditering.³² Zoals hierboven toegelicht, slaat de AFM bij de beoordeling of het beleid van Rabobank voldeed aan deze maatstaf in het bijzonder acht op de volgende vragen:
- (1) of de in het beleid opgenomen criteria voldoende duidelijk en concreet zijn om te kunnen dienen tot het voorkomen van overkreditering; en
 - (2) of uit de criteria in voldoende mate is op te maken hoe op basis daarvan moet worden beoordeeld of er een risico bestaat op overkreditering.

³² CBB 28 november 2023, ECLI:NL:CBB:2013:260, r.o. 5.1.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 41 van 87

Inkomensdaling

122. Ter onderbouwing van haar betoog dat het beleid van Rabobank voldoet aan de vereisten die artikel 115, eerste lid, BGfo daaraan stelt, wijst Rabobank erop dat de doorwerking van een verwachte inkomensdaling door de medewerker werd vastgesteld op basis van door de aanvrager aangeleverde documenten.
123. Over de inkomensdaling is in het Acceptatiebeleid het volgende opgenomen: “Let op! Is er sprake van een verwachte of geplande inkomensdaling binnen 10 jaar? Bijvoorbeeld omdat de aanvrager minder gaat werken, stopt met werken of een tijdelijke uitkering stopt? Dan moet je hier rekening mee houden in het financieringsvoorstel en de beoordeling van de aanvraag. Leg in het dossier vast op welke wijze je hier in de aanvraag rekening mee hebt gehouden.”³³
124. De AFM merkt hierover op dat uit het beleid duidelijk blijkt dat je rekening moet houden met een inkomensdaling. Wat hier niet (concreet) uit blijkt is *hoe* de medewerker met een inkomensdaling rekening moet houden. Bovendien is deze passage in het Acceptatiebeleid niet grijs gearceerd, wat betekent dat ervan afgeweken kan worden. Dat een medewerker de inkomensdaling vaststelt op basis van door de aanvrager aangeleverde documenten is niet relevant.

‘Vast en bestendig’

125. Rabobank stelt ten aanzien van het begrip ‘vast en bestendig’ dat haar beleid een lijst met inkomensbestanddelen bevatte die als zodanig kwalificeren. Hieronder is voor de volledigheid een printscreen opgenomen van deze lijst:³⁴

3.3.3.1 Inkomensbestanddelen

Het inkomen uit loondienst kan bestaan uit vast inkomen en variabel inkomen.

De onderstaande inkomensbestanddelen zien we als inkomen en mag je volledig meenemen als toetsinkomen. Deze inkomensbestanddelen haal je uit de werkgeversverklaring. Het gaat om:

- Actueel bruto jaarsalaris
- Vakantietoeslag: het bedrag van de vakantietoeslag of de waarde van de vakantiebonnen/tijdsparfondsen
- Vaste 13^e maand
- Vaste eindejaarsuitkering (waaronder ook Employee Benefit Budget)
- Onregelmatigheidstoeslag, mits structureel: het bedrag over de laatste 12 maanden
- Overwerk, mits structureel: het bedrag over de laatste 12 maanden
- Provisie, mits structureel: het bedrag over de laatste 12 maanden
- Overige inkomensbestanddelen: indien het inkomensbestanddeel vast en bestendig is
- Vergoedingen voor een levensloopregeling
- Te verminderen met onkostenvergoedingen (zoals ziektekosten, pensioencompensatie, reis- en representatiekostenvergoedingen)

³³ Acceptatiebeleid, p. 13.

³⁴ Acceptatiebeleid, p. 16.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 42 van 87

126. De lijst met inkomensbestanddelen bevatte ook de kennelijke restcategorie ‘Overige inkomensbestanddelen: indien het inkomensbestanddeel vast en bestendig is’. Deze categorie ‘overige inkomensbestanddelen’ en andere in het Acceptatiebeleid opgesomde loonbestanddelen mochten worden meegenomen bij de berekening van het toetsinkomen bij inkomen uit loondienst. Als voorwaarde voor het meenemen van ‘overige inkomensbestanddelen’ gold dat deze ‘vast en bestendig’ moesten zijn. Nergens in het beleid van Rabobank was nader uitgewerkt of toegelicht wanneer daarvan sprake is. Het betoog van Rabobank komt erop neer dat met het opnemen van de andere inkomensbestanddelen die kunnen worden meegenomen bij het toetsinkomen, waaronder ‘Actueel bruto salaris’, ‘Vaste 13^e maand’ en ‘Overwerk, mits structureel: het bedrag over de laatste 12 maanden’, invulling is gegeven aan het begrip ‘vast en bestendig’. Ook deze inkomensbestanddelen moeten immers ingevolge artikel 2, eerste lid, Trhk vast en bestendig zijn.
127. De lijst met inkomensbestanddelen in het beleid kan inderdaad een indruk geven van wat onder vast en bestendig kon worden verstaan, maar dat laat onverlet dat het beleid van Rabobank geen nadere concretisering van het begrip ‘vast en bestendig’ in de context van ‘overige inkomensbestanddelen’ bevatte. Hierdoor ontbrak feitelijk het criterium om overkreditering te voorkomen. In bezwaar is de AFM eveneens van oordeel dat of en wanneer een ‘overig inkomensbestanddeel’ kon worden meegenomen in de berekening van het toetsinkomen dus werd overgelaten aan de interpretatie van de individuele medewerker. Het criterium gaf daarmee onvoldoende houvast om geschikt te zijn om overkreditering te voorkomen. Een nadere inhoudelijke duiding van de open norm ‘vast en bestendig’ kan eruit bestaan dat ‘overige inkomsten’ moeten voldoen aan een aantal (zelf te benoemen) objectief meetbare kenmerken, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal jaren waarover die inkomsten zijn ontvangen.

Inkomen uit minderheidsbelang

128. Rabobank betoogt dat het beleid concretiseerde dat voor een inkomen uit minderheidsbelang moet worden gekeken naar het laagste bedrag aan ontvangen dividend van de voorgaande drie jaren. Het Acceptatiebeleid vermeldde dat een inkomen uit minderheidsbelang ‘bestendig’ moet zijn en “in een verantwoorde verhouding [moet] staan tot de vaste inkomensbestanddelen van de aanvrager”.³⁵
129. De AFM volgt Rabobank in haar betoog dat haar beleid voldoende duidelijk is ten aanzien van het bedrag aan inkomen uit minderheidsbelang dat mag worden meegenomen in de aanvraag,

³⁵ Acceptatiebeleid, p. 21.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 43 van 87

namelijk het laagste bedrag aan ontvangen dividend van de voorgaande drie jaren. Daarmee is voldoende invulling gegeven aan het begrip ‘bestendig’. Voorgaande werd Rabobank dan ook niet verweten in het Boetebesluit.

130. De AFM heeft in het Boetebesluit wel geoordeeld dat ten aanzien van het inkomen uit minderheidsbelang het beleid geen nadere concretisering bevatte van de vraag wanneer sprake is van een ‘verantwoorde verhouding’ tot de vaste inkomensbestanddelen van de aanvrager. Dit oordeel handhaaft de AFM in bezwaar. Het criterium gaf hiermee onvoldoende houvast voor de medewerker om te beoordelen wanneer het inkomen uit minderheidsbelang in verantwoorde verhouding stond tot de vaste inkomensbestanddelen en dus wanneer dat inkomen mocht worden meegenomen in het toetsinkomen. Daarmee bood het criterium onvoldoende houvast om te bepalen of sprake was van verantwoorde kredietverstrekking.

Consequenties per BKR-code

131. Rabobank stelt dat het Acceptatiebeleid per BKR-code bepaalde welke consequenties deze had voor de kredietwaardigheidstoets. Het Acceptatiebeleid bepaalde onder meer dat een aanvraag niet mag worden geaccepteerd als uit de BKR-toets blijkt dat sprake is van ‘Code 1 t/m 5’, ‘Lopende of afgeloste schuldregeling (SR)’ of ‘Lopende A-registratie’.³⁶ Daarnaast bevatte het Acceptatiebeleid een aantal uitzonderingen hierop, waarmee de aanvraag wel kon worden geaccepteerd.³⁷
132. De AFM erkent dat het Acceptatiebeleid een uitwerking bevatte van de consequenties die een bepaalde BKR-code had voor een kredietaanvraag. Voorgaande uitwerkingen hadden echter slechts betrekking op de standaardberekeningen, dat wil zeggen zonder dat gebruik wordt gemaakt van de algemene afwijkingsmogelijkheid ‘Aanvraag past niet binnen het acceptatiebeleid’ die de Handleiding Explain bood. Op basis van de Handleiding Explain was het mogelijk onder meer af te wijken van de bepaling dat een aanvraag niet mag worden geaccepteerd als zich de eerder aangehaalde codes voordoen.³⁸ De Handleiding Explain vermeldde over die afwijkingsmogelijkheid: “BKR registratie die niet akkoord is op basis van acceptatiebeleid”.³⁹ Ook bevatte deze handleiding “Onderdelen die je in de motivatie kunt benoemen bij [...] BKR-

³⁶ Acceptatiebeleid, p. 7.

³⁷ Acceptatiebeleid, p. 7.

³⁸ Deze passage in het Acceptatiebeleid is immer niet grijs gearceerd en daarvan mag dus worden afgeweken. Zie Acceptatiebeleid, p. 4: “De dwingende regels zijn grijs gearceerd en afwijking op deze regels is niet toegestaan” en p. 6: “Je mag nooit afwijken van de dwingende regels in het acceptatiebeleid die grijs gearceerd zijn. Deze regels zijn dwingend vanuit externe wet- en regelgeving of intern beleid.”

³⁹ Handleiding Explain, p. 12.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 44 van 87

codering”, waaronder “Oorzaak: hoe is de BKR codering ontstaan? Waarom ontstaan deze problemen in de toekomst niet opnieuw? [...]”

133. Het betoog van Rabobank dat haar beleid per BKR-code bepaalde welke consequenties deze had voor de kredietwaardigheidstoets en dat deze criteria daarmee voldeden aan de vereisten van artikel 115, eerste lid, BGfo volgt de AFM niet, nu er een algemene afwijkingmogelijkheid werd geboden die niet verder was ingekaderd of geconcretiseerd ten aanzien van onder meer BKR-codes. Ook het Formulier Explain Intermediair voegde hieraan niets toe.
134. Naar aanleiding van vragen van de AFM tijdens de hoorzitting over de verhouding tussen het Acceptatiebeleid en de Handleiding Explain bij BKR-coderingen, heeft Rabobank een schriftelijke toelichting toegestuurd d.d. 26 april 2024 waarin zij aangeeft dat het Acceptatiebeleid dwingend is ten aanzien van de BKR-toets.⁴⁰ De BKR-toets moest worden uitgevoerd voor alle aanvragers en de aanvraag mocht niet worden geaccepteerd als sprake was van ‘Code 1 t/m 5’, ‘Lopende of afgeloste schuldregeling (SR)’ of ‘Lopende A-registratie’. Afwijking hiervan was niet mogelijk, tenzij zich een van de uitzonderingen voordeed zoals opgenomen in het Acceptatiebeleid. Zoals de AFM deze reactie begrijpt, zou de Handleiding Explain geen mogelijkheid bevatten van deze regels voor de BKR-toets af te wijken. De AFM kan dit standpunt niet volgen nu de Handleiding Explain onder de explain ‘Aanvraag past niet binnen het acceptatiebeleid’ expliciet benoemt dat daaronder de situatie valt: “BKR registratie die niet akkoord is op basis van acceptatiebeleid”. Voorgaande lijkt ook aan te sluiten bij de omstandigheid dat bovengenoemde regel en uitzonderingen niet grijs gearceerd zijn, wat ingevolge het Acceptatiebeleid betekent dat deze niet dwingend zijn.⁴¹

A3. De AFM heeft ten onrechte de vakbekwaamheidseisen van de medewerkers niet betrokken

135. Rabobank betoogt en heeft ook tijdens de hoorzitting benadrukt dat de AFM ten onrechte niet de vakbekwaamheidseisen van de medewerkers heeft betrokken bij de beoordeling of het beleid van Rabobank voldeed aan de vereisten van artikel 115 BGfo. Deze vakbekwaamheidseisen brengen mee dat bij open normen zonder toelichting, inkadering of concretisering niet de nodige houvast ontbrak om een kredietaanvraag al of niet te accepteren. Het oordeel hing in die specifieke gevallen niet slechts af van de interpretatie van de individuele medewerker, omdat de

⁴⁰ Brief Rabobank d.d. 26 april 2024, Beantwoording aanvullende vragen naar aanleiding van hoorzitting van 22 april 2024, randnummer 1.

⁴¹ Zie Acceptatiebeleid, p. 4: “De dwingende regels zijn grijs gearceerd en afwijken op deze regels is niet toegestaan” en p. 6: “Je mag nooit afwijken van de dwingende regels in het acceptatiebeleid die grijs gearceerd zijn. Deze regels zijn dwingend vanuit externe wet- en regelgeving of intern beleid.”

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 45 van 87

medewerkers over de nodige bekwaamheid in het beoordelen van de kredietwaardigheid van consumenten beschikken. Daarnaast voorzag de bijlage van het Aanvraagformulier financiering particulieren ten aanzien van 'inkomens/lasten' in een goedkeuring door de (tevens vakbekwame) verantwoordelijk manager en later de SDF voor nog meer onafhankelijkheid. Ook dat laatste maakt dat niet gesteld kan worden dat de beoordeling feitelijk afhangt van de interpretatie van de individuele medewerker.

136. Artikel 4:9 Wft jo. artikel 6, eerste lid, onderdeel d, BGfo bepaalt dat de Rabobankmedewerkers (en hun feitelijk leidinggevenden) moeten voldoen aan bepaalde minimale kennis- en bekwaamheidseisen. Zo moeten zij onder meer beschikken over "adequate kennis van de procedure van beoordeling van kredietwaardigheid van een consument of in voorkomend geval de nodige bekwaamheid in het beoordelen van de kredietwaardigheid van consumenten." Medewerkers die consumenten adviseren moeten daarnaast beschikken over het diploma Hypothecair krediet en additionele diploma's zoals Wft Basis en Wft Vermogen. Daarnaast moeten adviseurs voldoen aan doorlopende opleidingsverplichtingen.
137. Naast het Acceptatiebeleid beschikken de (vakbekwame) medewerkers van Rabobank over verschillende hulpmiddelen, waaronder het explainformulier, een handleiding, het systeem 'Kenniscoach' en verschillende kaders en richtlijnen die er allemaal op waren gericht een prudente kredietwaardigheidsbeoordeling te maken en die beoordeling te onderbouwen en vast te leggen. De vakbekwaamheid van de medewerkers in combinatie met het beleid, de acceptatiecriteria en de verschillende hulpmiddelen maakten dat de medewerkers in staat werden gesteld te bepalen wat onder termen als 'vast en bestendig', 'bestendig', 'verantwoord' en 'voorkomen van overkreditering' moest worden verstaan.

Reactie AFM

138. De AFM kan Rabobank niet volgen in haar betoog dat de vakbekwaamheidseisen waaraan de Rabobankmedewerkers moesten voldoen door de AFM hadden moeten worden betrokken bij de vraag of het beleid van Rabobank voldeed aan de vereisten van artikel 115 BGfo. Daarnaast volgt de AFM Rabobank niet waar zij betoogt dat de vakbekwaamheidseisen meebrengen dat bij open normen zonder toelichting, inkadering of concretisering niet de nodige houvast ontbreekt voor medewerkers om te beoordelen of een kredietaanvraag verantwoord is.
139. Zoals hierboven al uiteengezet, dienen de criteria als bedoeld in artikel 115 BGfo geschikt te zijn om overkreditering te voorkomen. Daartoe moeten deze criteria minimaal (1) voldoende duidelijk en concreet zijn om te kunnen dienen tot het voorkomen van overkreditering en (2) moet daaruit

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 46 van 87

in voldoende mate op te maken zijn hoe moet worden beoordeeld of er een risico op overkreditering bestaat. De criteria van Rabobank dienen aan deze vereisten te voldoen, ongeacht de vakbekwaamheidseisen die gelden voor de medewerkers die de criteria toepassen. Met andere woorden: voor de vraag of criteria geschikt zijn om overkreditering te voorkomen, zijn deze vakbekwaamheidseisen niet relevant. De criteria dienen *op zichzelf* voldoende duidelijk en concreet te zijn en vast te leggen hoe moet worden beoordeeld of er een risico op overkreditering bestaat. De verplichting voor specifieke medewerkers om vakbekwaam te zijn is een aparte verplichting en staat los van de verplichting dat Rabobank een geschikt beleid moet hebben om overkreditering te voorkomen.

140. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

B. Het opleggen van de boete is in strijd met het vertrouwensbeginsel

141. Rabobank betoogt dat het opleggen van de boete wegens overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo in strijd is met het vertrouwensbeginsel. Rabobank verwijst naar verscheidene uitingen van de AFM waardoor zij redelijkerwijs ervan mocht uitgaan dat de AFM afzag van het opleggen van een boete wegens overtreding van dit wetsartikel. De kern van het betoog is dat Rabobank uit de verscheidene uitingen van de AFM had kunnen opmaken dat het dossier ten aanzien van de overtreding van artikel 115 BGfo was gesloten en dat er geen andere maatregelen meer zouden volgen. Rabobank verwijst naar:

1. De brief van de AFM van 21 juli 2022, waarin de AFM kenbaar maakte dat zij afzag van het geven van een aanwijzing met betrekking tot het acceptatiebeleid van Rabobank en dat werd afgezien van het voornemen tot het opleggen van een aanwijzing. In de brief wees de AFM er wel op dat als ‘nieuwe feiten’ bekend zouden worden, de AFM aanleiding zou kunnen zien op haar besluit terug te komen. Rabobank verkeerde door de brief in de veronderstelling dat de vermeende overtreding van artikel 115, eerste lid, BGfo hiermee was afgedaan, tenzij op een later moment nieuwe of andere feiten bekend zouden worden.
2. Een gesprek dat in de periode januari/februari 2023⁴² heeft plaatsgevonden tussen Supervisory Relations van Rabobank en de AFM. In dit gesprek liet de AFM weten dat het onderzoek naar de dossiers een losstaand onderzoek was en geenszins een vervolg op het onderzoek naar de naleving van artikel 115 BGfo.

⁴² Het bezwaarschrift noemt op p. 16 “januari/februari 2022”, maar dit lijkt een verschrijving; bedoeld lijkt de periode januari/februari 2023. Op p. 18 van het bezwaarschrift wordt wel gesproken over “januari/februari 2023”.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 47 van 87

3. De Sectorbrief van 25 juli 2022 van de AFM gericht aan de hypotheeksector, waarin onder meer stond: “Zoals eerder in deze brief aangegeven, verwacht de AFM dat u uw hypotheekacceptatiebeleid kritisch aan deze bevindingen spiegelt en uw beleid waar nodig aanscherpt. Het kan zijn dat de AFM uw organisatie betreft in een toekomstig onderzoek als vervolg op deze sectorbrief.”⁴³ Ook hieruit leidde Rabobank af dat het onderzoek was afgesloten en maatregelen of sancties alleen zouden volgen bij een toekomstig onderzoek.
 4. Het Conceptonderzoeksrapport van 15 november 2022, waarin geen opmerkingen zijn gemaakt over het beleid van Rabobank. Het Conceptonderzoeksrapport zag alleen op artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft en niet op artikel 115 BGfo. Pas in het Onderzoeksrapport van 23 maart 2023 bleek dat de AFM zich ook had gericht op overtreding van artikel 115 BGfo.
 5. De brief van 14 maart 2022 behorende bij de Voorgenomen aanwijzing, waarin Rabobank in de gelegenheid werd gesteld haar zienswijze op de Voorgenomen aanwijzing te geven. In deze brief is niet de waarborg gegeven dat eventuele wilsafhankelijke informatie in de zienswijze niet bij een eventuele boete betrokken zou worden.
142. Rabobank geeft hierover tot slot aan dat het niet relevant is wat de AFM met de hiervoor genoemde uitingen bedoelde of heeft bedoeld. Het gaat erom wat Rabobank redelijkerwijs mocht aannemen op basis van de uitlatingen van de AFM. Het Conceptonderzoeksrapport (4) en de mededeling van de AFM (2) waren in ieder geval een direct vervolg op het onderzoek dat de AFM had gedaan naar het beleid van Rabobank. Rabobank kon daarom redelijkerwijs aannemen dat sluiting van het onderzoek betekende dat de AFM een punitieve maatregel (voor overtreding van artikel 115 BGfo) niet langer in beraad had en dat beboeting voor deze vermeende overtreding achterwege zou blijven. Deze uitingen kunnen ook aan de AFM worden toegerekend. Bovendien heeft de AFM niet gemotiveerd overwogen waarom andere belangen dan die van Rabobank in het geval van beboeting zwaarder zouden wegen dan het honoreren van het bij Rabobank gerechtvaardigd gewekt vertrouwen.

⁴³ AFM, ‘Sectorbrief hypotheekaanbieders inzake hypotheekacceptatiebeleid’, 25 juli 2022.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 48 van 87

Reactie AFM

143. De AFM deelt het oordeel van Rabobank niet en motiveert dit als volgt. Uit jurisprudentie volgt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen moeten worden doorlopen:⁴⁴
1. Kwalificeert de uitlating of gedraging waarop de betrokkene zich beroept als een toezegging?
 2. Is de toezegging toerekenbaar aan het desbetreffende bestuursorgaan?
 3. Indien voorgaande vragen bevestigend worden beantwoord en er dus in beginsel een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, moet een belangenafweging plaatsvinden tussen de belangen van de betrokkene, van derden en het algemeen belang.
144. Voor stap 1 moet de vraag worden beantwoord of degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk maakt dat sprake is van uitlatingen of gedragingen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend.⁴⁵ Voor beantwoording van die vraag moet meer nadruk worden gelegd op hoe een uitlating bij een redelijk denkend burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan heeft bedoeld.⁴⁶
145. Naar het oordeel van de AFM heeft Rabobank niet aannemelijk gemaakt dat de uitlatingen of gedragingen van de AFM waaraan Rabobank in haar bezwaar refereert kwalificeren als toezegging. De AFM heeft in geen enkele uitlating expliciet of impliciet kenbaar gemaakt dat zij afziet van het opleggen van een boete. Nu er geen sprake is van een toezegging, is de AFM van oordeel dat zij het vertrouwensbeginsel niet heeft geschonden. Hieronder volgt een toelichting per uitlating van de AFM.

1. Brief afzien aanwijzing

146. In de brief van de AFM van 21 juli 2022 over het afzien van de aanwijzing is de volgende passage opgenomen:

⁴⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 10 e.v. Zie ook Cbb 17 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:852, r.o. 9.1 e.v.

⁴⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2.

⁴⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.2.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 49 van 87

“Tot slot

De AFM ziet af van het geven van de aanwijzing op grond van de informatie die Rabobank aan de AFM heeft verstrekt. Wij gaan ervan uit dat Rabobank de AFM volledig en juist heeft geïnformeerd. Wij benadrukken dat wij op het besluit om af te zien van de aanwijzing terug kunnen komen indien nieuwe feiten bekend worden die daartoe aanleiding geven. Voorts wijst de AFM erop dat zij zich kan beraden op eventuele vervolgstappen. Het afzien van het voornemen betekent niet dat de AFM geen andere maatregelen kan treffen naar aanleiding van de geconstateerde overtreding.⁴⁷

In haar bezwaarschrift verwijst Rabobank enkel naar de eerste zinnen van de passage, terwijl de AFM in de laatste zin expliciet heeft opgenomen dat andere maatregelen nog konden volgen. Deze brief maakte enkel kenbaar dat er geen aanwijzing werd opgelegd, maar sloot geenszins het opleggen van een bestraffende sanctie voor overtreding van artikel 115 BGfo uit. Sterker nog, de brief maakte expliciet dat de AFM andere maatregelen kan treffen. De AFM ziet dan ook niet in hoe deze brief bij Rabobank de indruk heeft kunnen wekken van een standpuntbepaling inhoudende dat de AFM afziet van het opleggen van een boete en daarmee als een toezegging kan kwalificeren.

2. Gesprek Supervisory Relations

147. Rabobank stelt dat de AFM in het gesprek met Supervisory Relations liet weten dat het onderzoek naar de dossiers een losstaand onderzoek was en geenszins een vervolg op het onderzoek naar de naleving van artikel 115 BGfo. Deze stelling van Rabobank over het onderzoek ging niet in op het al dan niet afzien van het opleggen van een punitieve maatregel voor overtreding van artikel 115 BGfo. De AFM volgt Rabobank dan ook niet dat een dergelijke mededeling van de AFM kan kwalificeren als een toezegging op dit punt.

3. Sectorbrief

148. De Sectorbrief van de AFM bevatte geen uitingen die zagen op het al dan niet opleggen van punitieve maatregelen. Dat de AFM verwees naar een toekomstig onderzoek maakt dat niet anders. Bovendien is de Sectorbrief gericht aan de gehele sector en niet slechts aan Rabobank. Naast dat er in de Sectorbrief geen mededelingen werden gedaan die door Rabobank mochten worden begrepen als toezegging dat er geen maatregel zou volgen, kon deze Sectorbrief naar haar aard niet zo worden begrepen dat zij toezeggingen deed aan een individuele, onder toezicht staande onderneming.

⁴⁷ Documentnummer 29.2.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 50 van 87

4. Conceptonderzoeksrapport

149. De mededeling in het Conceptonderzoeksrapport waarnaar Rabobank verwijst, bevestigde juist dat de feiten en bevindingen ten aanzien van het acceptatiebeleid als onderdeel van dat rapport moesten worden beschouwd: “De AFM heeft de feiten en bevindingen ten aanzien van het acceptatiebeleid van Rabobank reeds gedeeld met Rabobank in het voornemen. Rabobank heeft hier al mondeling op gereageerd in haar zienswijze op 19 april 2022 en schriftelijk in haar zienswijze op 20 april 2022. Deze feiten en bevindingen zijn daarom niet opnieuw opgenomen in dit rapport.”⁴⁸ Tevens wordt onder het kopje ‘Verloop van het onderzoek’ gerefereerd aan de onderzoekshandelingen die zien op overtredingen van artikel 115 BGfo. Ook hieruit had Rabobank kunnen opmaken dat de overtreding van artikel 115 BGfo wel degelijk onderdeel was van het rapport. Er werd bovendien nergens een mededeling gedaan met de strekking dat de AFM geen boete (meer) zou opleggen voor overtreding van artikel 115 BGfo. Gelet op het voorgaande ziet de AFM dan ook niet in hoe het Conceptonderzoeksrapport bij Rabobank de indruk kon wekken dat de AFM zou afzien van het opleggen van een boete en daarmee als een toezegging kon kwalificeren.

5. Voornemen aanwijzing

150. Ook uit de omstandigheid dat in de brief van 14 maart 2022 met de Voorgenomen aanwijzing geen waarborg was opgenomen dat wilsafhankelijke informatie niet bij een eventuele boete zou worden betrokken, had Rabobank niet mogen afleiden dat geen boete meer zou volgen. Een dergelijke waarborg hoeft ingevolge de jurisprudentie alleen te worden afgegeven als sprake is van dwang, bijvoorbeeld bij een inlichtingenvordering waarbij de medewerkingsplicht van artikel 5:20 Awb geldt.⁴⁹ Daarvan was in dit geval geen sprake. De brief bevatte slechts een uitnodiging voor het geven van een (vrijwillige) zienswijze: “De AFM stelt Rabobank onder verwijzing naar de artikelen 4:8 en 4:9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid schriftelijk dan wel mondeling, binnen vijftien werkdagen na dagtekening van deze brief, haar zienswijze te geven over het voorgenomen besluit.” Ook als in de brief een restrictiezin had moeten worden opgenomen, en de AFM dat dus ten onrechte heeft nagelaten, had daaruit door Rabobank niet de gevolgtrekking kunnen worden verbonden dat er geen boete meer zou volgen. Uit het voornemen bleek immers expliciet het (voorlopige) oordeel van de AFM dat sprake was van overtreding van artikel 115 BGfo, waarvan algemeen bekend is dat die op grond van artikel 1:80 Wft beboetbaar is.

⁴⁸ Conceptonderzoeksrapport, paragraaf 1.2.

⁴⁹ Zie o.a. Cbb 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177, r.o. 5.3.2; Cbb 2 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:969, r.o. 11.3.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 51 van 87

151. Ten overvloede merkt de AFM op dat als Rabobank gedurende de onderzoeksperiode de aanname heeft gedaan dat er voor de overtreding van artikel 115 BGfo geen maatregel meer zou volgen, of als daarover twijfel bestond bij Rabobank, het als professionele onder toezicht staande onderneming op haar weg had gelegen deze aanname bij de AFM te verifiëren. Niet is gebleken dat dat is gebeurd.
152. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

C. Er is geen overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft

153. Rabobank voert aan dat de AFM ten onrechte geen onderscheid maakt tussen dossiers waarin volgens de AFM niet kon worden vastgesteld of verantwoord krediet was vertrekt omdat volgens de AFM geen onderbouwing was vastgelegd enerzijds, en dossiers waarin de AFM meent dat sprake is van onverantwoorde kredietverstrekking door de beoordeling van aanwezige, vastgelegde informatie anderzijds.
154. Vervolgens plaatst Rabobank een paar opmerkingen ten aanzien van de individuele dossiers. De AFM zou hebben miskend dat:
- i. de wettelijke inkomensnormen een relatief strengere maatstaf zijn voor weduwnaren of alleenstaanden, omdat deze rekening houden met gestandaardiseerde uitgavenpatronen en weergeven welke woonlasten een paar met één inkomen zonder kinderen objectief zou kunnen dragen;
 - ii. uit de 'logica' van de Trhk niet volgt dat een periode van twee jaar in beginsel te kort is om te kunnen concluderen dat sprake is van vaste en bestendige inkomsten;⁵⁰
 - iii. in klantdossiers [B] en [G] (en ['1']) sprake is van een situatie waarin bepaalde inkomsten niet zijn meegenomen in de kredietwaardigheidsbeoordeling, maar het meenemen van die inkomsten ervoor zou hebben gezorgd dat de toegestane financieringslast niet of slechts minimaal zou zijn overtreden;
 - iv. op basis van artikel 2 Trhk rekening mag worden gehouden met een inkomensstijging die binnen enkele jaren te verwachten is, bijvoorbeeld bij hoogopgeleide starters op de woningmarkt, waardoor in ieder geval in klantdossiers [F] en [H] geen sprake is van een tekortkoming.

⁵⁰ Boetebesluit, p. 81.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 52 van 87

Reactie AFM

155. De AFM volgt de stelling van Rabobank niet dat de AFM in deze dossiers onterecht geen onderscheid heeft gemaakt tussen overtreding van het eerste lid van artikel 4:34 Wft enerzijds en van het tweede lid anderzijds. Bij alle dossiers is er zowel sprake van het onvoldoende inwinnen van informatie en de beoordeling daarvan, als het verstrekken van onverantwoord krediet. Met andere woorden: 1. in geen van de dossiers kan worden vastgesteld of het krediet verantwoord is verstrekt, omdat de daarvoor benodigde informatie en beoordeling in het dossier ontbreekt; en 2. nu niet aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 4, eerste lid, Trhk is voldaan en de kredieten verstrekt zijn, is er sprake van overkreditering. De AFM licht dit als volgt toe.
156. Op grond van artikel 4:34, eerste lid, Wft moet een kredietaanbieder informatie inwinnen over de financiële positie van de klant en moet zij beoordelen of het aangaan van het krediet verantwoord is. Op grond van het tweede lid mag een aanbieder geen kredietovereenkomst aangaan indien dit met het oog op overkreditering van de klant onverantwoord is. Wat de minimumnormen voor een verantwoord krediet zijn, is ingevuld in de Trhk.⁵¹ De standaardregel voor verantwoorde kredietverstrekking is opgenomen in artikel 3 Trhk die inhoudt dat de financieringslast de toegestane financieringslast niet mag overschrijden. In de onderzochte dossiers werd gebruikgemaakt van een explain waarmee Rabobank van de mogelijkheid tot maatwerk gebruikmaakte zoals bedoeld in artikel 4 Trhk. In deze gevallen werd afgeweken van artikel 3 Trhk en overschreed de financieringslast de toegestane financieringslast. Er was dan dus in beginsel sprake van overkreditering. In artikel 4, eerste lid, Trhk zijn aanvullende zorgvuldigheidseisen voor de aanbieder opgenomen ten aanzien van het inwinnen en beoordelen van informatie. Wanneer een aanbieder deze aanvullende informatie niet inwint en/of deze aanvullende beoordeling niet maakt, overtreedt zij artikel 4:34, eerste lid, Wft. Bovendien, alleen als aan de aanvullende zorgvuldigheidseisen van artikel 4 Trhk wordt voldaan, leidt een dergelijke afwijking van artikel 3 Trhk niet tot overkreditering en daarmee niet tot een overtreding van artikel 4:34, tweede lid, Wft.
157. De AFM is dus van oordeel dat, wanneer de kredietaanbieder niet voldoet aan de vereisten die artikel 4 Trhk stelt aan de afwijking van artikel 3 Trhk en zij toch een krediet afsluit met de desbetreffende klant, zowel het eerste als het tweede lid van artikel 4:34 Wft zijn overtreden.

⁵¹ De regels in de Trhk zijn blijkens de Nota van toelichting ook uitdrukkelijk minimumnormen en laat de aanbieders van hypotheccair krediet vrij om bij de beoordeling van aanvragen voor hypotheccair krediet strengere normen te hanteren. Zie *Stcrt.* 2012/ 26433, 20 december 2012, p. 7.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 53 van 87

158. De AFM heeft onderzocht of Rabobank zoals vereist door artikel 4 Trhk met de benodigde zorgvuldigheid heeft beoordeeld of de kredieten ondanks de overschrijding van de toegestane financieringslast verantwoord konden worden verstrekt. In de onderhavige dossiers heeft de AFM vastgesteld dat daarvan geen sprake was. Rabobank heeft immers in alle dossiers aan twee of meerdere voorwaarden van artikel 4, eerste lid, Trhk niet voldaan. Bovendien staat vast dat Rabobank een overeenkomst van krediet is aangegaan met een consument. Voorgaande brengt mee dat artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft is overtreden.
159. Ten overvloede merkt de AFM op dat waar de AFM een overtreding van artikel 4 Trhk vaststelt, overigens niet gezegd is dat de klant volgens de AFM onder geen enkele omstandigheid op verantwoorde wijze de lening had kunnen afsluiten. Wel staat in dat geval vast dat Rabobank ten tijde van het verstrekken van het krediet is tekortgeschoten in haar verplichtingen om (1) de nodige informatie in te winnen en te beoordelen (2) en geen krediet aan te gaan wanneer dit, met het oog op overkreditering van de consument, onverantwoord is. Voor de vraag of Rabobank ten aanzien van haar klanten in maatwerksituaties aan haar verplichtingen als kredietaanbieder heeft voldaan, is daarmee niet relevant of en in hoeverre de klant met kennis achteraf het afgesloten krediet feitelijk blijkt te kunnen dragen.

Ad i Wettelijke inkomensnormen strengere maatstaf voor alleenstaanden (klantdossier [A])

160. De AFM volgt Rabobank in haar stelling dat de wettelijke inkomensnormen uitgaan van een uitgavenpatronen van een paar, en niet van één persoon, zonder kinderen met één inkomen. In geval van een alleenstaande zou deze maatstaf relatief streng kunnen zijn. In dergelijke situaties biedt de Trhk kredietaanbieders de mogelijkheid tot maatwerk, om af te kunnen wijken van de gestandaardiseerde financieringslastpercentages. In het Boetebesluit is voorgaande door de AFM ook onderkend, specifiek ten aanzien van klantdossier [A].⁵²
161. Voor zover Rabobank met haar stelling heeft willen betogen dat de enkele omstandigheid dat de aanvrager alleenstaand is en het opnemen van dat gegeven in het dossier, zonder nadere motivering en onderbouwing, voldoende is om een afwijking van de wettelijke inkomensnormen te rechtvaardigen en afdoende te onderbouwen, volgt de AFM Rabobank niet. Artikel 4, eerste lid, Trhk vereist dat de motivering van de afwijking wordt vastgelegd, met documenten wordt onderbouwd en berekeningen bevat waaruit blijkt dat de afwijkende situatie getoetst is op de in de Trhk gestelde normen en waarin wordt aangegeven waarom het verstrekken van het krediet in die specifieke situatie verantwoord is. Hieruit volgt dat niet kan worden volstaan met de algemene opmerking dat de klant alleenstaand is, zonder dat op enige wijze wordt gemotiveerd en berekend

⁵² Boetebesluit, p. 46.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 54 van 87

op welke wijze de lagere kosten die voor de klant als alleenstaande zouden gelden, maken dat het krediet in de specifieke situatie van de klant verantwoord is. Bovendien heeft Rabobank in klantdossier [A] in het geheel niet de koppeling gemaakt tussen het feit dat de leennormen gebaseerd zijn op een paar met één inkomen terwijl het hier gaat om een alleenstaande. Tevens merkt de AFM op dat in klantdossier [A] meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd.

Ad ii Periode van twee jaar is niet te kort

162. In klantdossier [G] heeft Rabobank onttrekkingen ter hoogte van gemiddeld € [circa 450] over een periode van twee jaar die ten laste kwamen van een [rechtsvorm] als vaste en bestendige inkomsten gekwalificeerd, als bedoeld in voorwaarde d van artikel 4, eerste lid, Trhk.⁵³ De AFM stelt, ook na heroverweging, vast dat deze inkomsten niet als zodanig hadden mogen worden meegenomen.
163. Onder welke voorwaarden onttrekkingen ten laste van een [rechtsvorm] kwalificeren als bestendige situatie is niet nader uitgewerkt in de Trhk. Desalniettemin biedt de Trhk verscheidene aanknopingspunten die erop wijzen dat de onttrekkingen zoals in klantdossier [G] niet als zodanig mochten worden aangemerkt. Artikel 2, tweede lid, Trhk gaat voor de berekening van het toetsinkomen van een consument zonder vaste inkomsten uit van een periode van drie kalenderjaren om als vast en bestendig gezien te worden. Het ligt dan ook voor de hand om hierbij aansluiting te zoeken voor de beoordeling of maandelijkse onttrekkingen uit een [rechtsvorm] kwalificeren als een bestendige situatie in de zin van voorwaarde d van artikel 4, eerste lid, Trhk. Net als bij de berekening van het toetsinkomen, mogen immers alleen bestendige inkomsten worden gebruikt als grondslag voor afwijking van de standaard leennormen. Uit de systematiek van de Trhk concludeert de AFM dat twee jaar in beginsel te kort is. Bovendien bleek niet uit aanvullende informatie dat de inkomsten toch als bestendig hadden kunnen worden aangemerkt, ondanks dat het gegevens betroffen over maar twee jaar. Het tegenovergestelde blijkt juist uit de beschikbare gegevens. Zo zat in de onttrekkingen een dalende lijn en had de [rechtsvorm] een negatief saldo op de zakelijke rekeningen en verscheidene lopende kredieten. Daarnaast zou de klant binnen een bepaalde – ongedefinieerde – periode niet meer actief zijn voor de [rechtsvorm], waarmee het gestelde aanvullende inkomen zou wegvallen.

Ad iii Niet meegenomen inkomsten

164. Rabobank betoogt dat in klantdossiers [B] en [G] het meenemen van bepaalde inkomsten, die niet waren meegenomen ten tijde van de kredietverstrekking, zouden leiden tot het niet of minimaal overschrijden van de toegestane financieringslast.

⁵³ Boetebesluit, p. 81.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 55 van 87

Klantdossier [B]

165. Klantdossier [B] betrof twee klanten van wie één een [uitkering] ontving voor [...]. [De uitkering] bedroeg € [circa 1.350] per maand. Op grond van de Acceptatievoorwaarden van Rabobank konden deze inkomsten niet worden meegenomen in het toetsinkomen.⁵⁴ De Rabobankmedewerker heeft in het explainformulier opgenomen dat deze inkomsten wel als bestendig konden worden beschouwd [...]. Daarnaast is in het formulier opgenomen dat de klant, mocht [de uitkering] stoppen, weer zou gaan werken [...] en dat het reëel was dat [hij/zij] met die inkomsten het wegvallen van [de uitkering] kon compenseren. [De uitkering] is uiteindelijk niet in het toetsinkomen meegenomen.
166. Rabobank betoogt dat als [de uitkering] zou zijn meegenomen in het toetsinkomen, de toegestane financieringslast niet of minimaal zou zijn overschreden. De AFM stelt zich eveneens na heroverweging op het standpunt dat Rabobank niet heeft aangetoond dat de extra inkomsten uit [de uitkering] ertoe leidden dat de hypotheek verantwoord was. Uit het dossier blijkt namelijk niet dat Rabobank ten tijde van de kredietverstrekking heeft doorgerekend welke invloed het meenemen van [de uitkering] zou hebben gehad op de toegestane financieringslast, wat nodig is om te voldoen aan voorwaarde b van artikel 4, eerste lid, Trhk en te kunnen vaststellen of het krediet verantwoord is. Voor een nadere toelichting verwijst de AFM naar het Boetebesluit.
167. In het Boetebesluit heeft de AFM voor klantdossier [B], als een overweging ten overvloede, berekend welke invloed het meenemen van [de uitkering] zou hebben gehad op de genormeerde financieringslast. Daaruit bleek dat de genormeerde financieringslast (€ [circa 11.000]) de toegestane financieringslast (€ [circa 10.500]) zou overschrijden met € [circa 500]. Daarnaast neemt een eventuele herberekening achteraf niet weg dat Rabobank ten tijde van de kredietverstrekking niet heeft voldaan aan de verplichting om vast te stellen of het krediet verantwoord was.

Klantdossier [G]

168. In klantdossier [G] waren het inkomen uit de [rechtsvorm] van de klant en het toekomstig AOW-inkomen van de partner door Rabobank niet meegenomen bij de berekening van de toegestane financieringslast op basis van artikel 2 Trhk. De inkomsten uit de [rechtsvorm] waren, zo blijkt uit het explainformulier, wel een belangrijke reden om de explain hogere lasten toe te passen. Rabobank betoogt dat als het inkomen uit de [rechtsvorm] en het toekomstig AOW-inkomen

⁵⁴ Zie Acceptatievoorwaarden, [...].

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 56 van 87

zouden zijn meegenomen in de kredietwaardigheidsbeoordeling, de toegestane financieringslast niet of minimaal zou zijn overschreden.

169. De AFM stelt zich eveneens na heroverweging op het standpunt dat Rabobank niet heeft aangetoond dat deze inkomsten ertoe zouden leiden dat de hypotheek verantwoord was. Ten eerste, zoals hierboven toegelicht, konden de onttrekkingen uit de [rechtsvorm] niet als bestendig worden aangemerkt, waardoor zij ook niet meegenomen hadden kunnen worden als toetsinkomen. Ten tweede blijkt ten aanzien van het toekomstig AOW-inkomen niet uit het dossier dat Rabobank heeft doorgerekend dat met het meenemen van de AOW-inkomsten de hypotheekverstrekking wel aan de leennormen zou voldoen. Bovendien neemt een eventuele herberekening achteraf niet weg dat Rabobank ten tijde van de kredietverstrekking niet heeft voldaan aan de verplichting om vast te stellen of het krediet verantwoord was. Uit de berekening van de AFM op pagina 82 van het Boetebesluit blijkt bovendien dat ook met inachtneming van het AOW-inkomen van de partner er nog steeds sprake is van een ruime overschrijding van de financieringslast. De AFM volgt Rabobank dan ook niet in haar stelling.

Ad iv inkomensstijging

170. Rabobank voert aan dat in klantdossiers [F] en [H] geen sprake is van een overtreding van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft, omdat bij de berekening van het toetsinkomen rekening had mogen worden gehouden met een binnen enkele jaren te verwachten inkomensstijging, zoals bij hoogopgeleide starters op de arbeidsmarkt.
171. De mogelijkheid om met “een te verwachten structurele inkomensstijging binnen een redelijke termijn” rekening te houden, waaronder bijvoorbeeld bij hoogopgeleide starters op de arbeidsmarkt, volgt uit artikel 2, derde lid, onder b, Trhk en de Nota van toelichting daarbij.⁵⁵ De AFM onderkent dat de Trhk expliciet de ruimte biedt rekening te houden met een te verwachten structurele inkomensstijging binnen een redelijke termijn en dat een dergelijke stijging bijvoorbeeld zou kunnen worden meegenomen in het geval van hoogopgeleide starters op de arbeidsmarkt. Het enkele gegeven dat sprake is van een dergelijke situatie is echter onvoldoende om een afwijking van de standaardnorm te rechtvaardigen. Hoewel artikel 2 Trhk niet expliciet benoemt dat een dergelijke afwijking moet worden gestaafd en onderbouwd met documenten, volgt die verplichting wel uit de Nota van toelichting bij dit artikel. In die toelichting is opgenomen dat aanbieders rekening mogen houden met een toekomstige inkomensstijging als de klant werkzaam is in een bepaalde beroepsgroep en op basis van “objectieve informatie een reële

⁵⁵ *Stcrt.* 2012/26433, p. 7.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 57 van 87

inkomensstijging binnen een redelijke termijn is te verwachten”.⁵⁶ Daarnaast moet de aanbieder “motiveren waarom van de desbetreffende termijn wordt uitgegaan alsmede op welke grondslagen de verwachte inkomensstijging is gebaseerd.”⁵⁷ In aanvulling op deze toelichting kan ook uit de toelichting bij artikel 4 Trhk worden afgeleid dat een verwachte salarisstijging moet worden onderbouwd met documenten.⁵⁸ Zoals de AFM ook in het Boetebesluit heeft overwogen, moet worden aangenomen dat in de Trhk niet is beoogd om lagere eisen te stellen aan de berekening van het toetsinkomen dan aan de mogelijkheid om van de – op basis van dat toetsinkomen berekende – toegestane financieringslast af te wijken.⁵⁹

Klantdossier [F]

172. De AFM constateert eveneens in bezwaar dat Rabobank in klantdossier [F] aannames heeft gedaan over de verwachte loonstijging, maar de motivering en de bewijsstukken op basis van welke objectieve informatie die stijging mocht worden verwacht ontbreken. In het explainformulier is opgenomen dat “baangarantie [is] aangeboden tot [functie] met een startsalaris van [circa € 55.000 à € 60.000]” en dat inkomen “jaarlijks met (grote) stappen [zal] toenemen naar mate [sic] [hij/zij] [zijn/haar] opleiding (deels) weet te behalen”. Ook de aanname dat het inkomen van de klant vooruitlopend op het behalen van de opleiding flink zou stijgen is niet nader gemotiveerd en onderbouwd met objectieve informatie. Bovendien bevat het dossier in het geheel geen stukken over de gevolgde opleiding, waardoor zelfs de controle van dit feit door Rabobank niet is aangetoond. Nu door Rabobank in bezwaar geen aanvullende stukken zijn overgelegd waaruit blijkt dat het meenemen van de verwachte, toekomstige salarisstijging in het dossier destijds is onderbouwd met documenten, heeft Rabobank niet aannemelijk gemaakt dat de afwijking van de standaardnorm gerechtvaardigd was.
173. De AFM oordeelt dan ook eveneens in bezwaar dat Rabobank in klantdossier [F] niet heeft voldaan aan voorwaarden b en c van artikel 4, eerste lid, Trhk en daarmee niet aan artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.

⁵⁶ *Stcrt.* 2012/26433, p. 7.

⁵⁷ *Stcrt.* 2012/26433, p. 7.

⁵⁸ Zie *Stcrt.* 2012/26433, p. 8: op basis van artikel 4, eerste lid, Trhk “kan een aanbieder maatwerk leveren en inspelen op de persoonlijke situatie van de consument die een dergelijke afwijking rechtvaardigt. In dit verband kan gedacht worden aan een consument wiens ouders zich borg stellen voor het hypothecair krediet of een consument die werkzaam is in een sector waarin salarisstijgingen zijn te voorzien. (...) Een afwijking op grond van het eerste lid is mogelijk indien de aanbieder alle berekeningen conform de tweede paragraaf verricht, de juistheid van de gegevens controleert en gemotiveerd aantoont (met documenten en berekeningen) dat de afwijkende situatie getoetst is aan deze regeling en dat ondanks d afwijking sprake is van een verantwoorde kredietverlening. (...) Factoren die onzeker zijn of slechts een tijdelijk karakter hebben, kunnen een afwijking van de inkomenscriteria niet rechtvaardigen.”

⁵⁹ Boetebesluit, p. 74.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 58 van 87

Klantdossier [H]

174. De AFM constateert in bezwaar dat Rabobank in klantdossier [H] aannames heeft gedaan over de verwachte loonstijging van de twee betrokken klanten. Over de ene klant vermeldt het explainformulier dat “de verwachting is dat [klant] alleen nog maar gaat stijgen in inkomen” en over de ander dat “[hij/zij] in de toekomst ook nog veel stappen zal gaan maken in inkomen”. De aangenomen verwachte loonstijgingen zijn door Rabobank niet meegenomen als onderdeel van het toetsinkomen zoals bedoeld in artikel 4, derde lid, onder b, Trhk. Rabobank heeft in het dossier ten tijde van het aangaan van het krediet niet aangetoond dat het wél meenemen van deze aangenomen toekomstige inkomsten ertoe zou leiden dat de hypotheek verantwoord was. De motivering en de bewijsstukken op basis van welke objectieve informatie die stijging mocht worden verwacht bij beide klanten ontbreken. Het dossier bevat zelfs geen enkele verwijzing naar bedragen voor het toekomstige, verwachte salaris.
175. Hoewel niet is gebleken dat er achteraf een berekening heeft plaatsgevonden, zou een eventuele herberekening achteraf ook niet wegnemen dat Rabobank ten tijde van de kredietverstrekking niet heeft voldaan aan de verplichting om vast te stellen of het krediet verantwoord was.
176. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

D. De materiële verwijtbaarheid ontbreekt

177. Rabobank stelt zich op het standpunt dat ten aanzien van de overtredingen de materiële verwijtbaarheid ontbreekt. Zij verwijst naar het Veeartsarrest van de Hoge Raad van 20 februari 1933 en een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 31 oktober 2023.⁶⁰ De materiële verwijtbaarheid ontbreekt, omdat met de desbetreffende overtredingen de belangen van de wet beter werden gediend dan met naleving. Meer specifiek meent Rabobank dat de explainmogelijkheden juist de belangen dienden die de normen van artikel 4:34 Wft en artikel 115 BGfo beogen te beschermen: de (financiële) belangen van consumenten op de hypotheekmarkt. De explainmogelijkheden maken een situatie-specifieke behandeling mogelijk. Als voorbeeld hierbij noemt Rabobank onder meer de situatie in klantdossier [G], dat een klant met [...] betrof die [...] moest financieren om in de woning te kunnen blijven wonen. Rabobank stelt zich op het standpunt dat het op haar weg lag met de klant mee te denken, vanwege haar bancaire zorgplicht en het klantbelang, maar ook vanuit haar verplichting verantwoord krediet te verstrekken. Onder

⁶⁰ HR 20 februari 1933, ECLI:NL:HR:1933:229, NJ 1933/918; Rb. Rotterdam 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10079.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 59 van 87

deze omstandigheden kan van Rabobank niet worden verlangd dat zij de gevraagde financiering weigert waardoor de klant [zijn/haar] woning wellicht had moeten verlaten met alle negatieve financiële gevolgen van dien, te meer nu Rabobank heeft vastgesteld dat het benodigde krediet op verantwoorde wijze kon worden verstrekt.

Reactie AFM

178. Zoals al eerder toegelicht, hebben artikel 115 BGfo en artikel 4:34 Wft verantwoorde kredietverstrekking en het voorkomen van overkreditering tot doel. Met het oog op die doelstellingen is naleving van deze normen van groot belang. Ook in de gevallen waar de wet ruimte biedt voor maatwerk, en eigenlijk: juist in die gevallen, dienen de desbetreffende normen ervoor te zorgen dat krediet dat is verstrekt op basis van maatwerk, verantwoord wordt verstrekt. De wet heeft hiervoor verscheidene aanvullende zorgvuldigheidseisen gesteld aan een afwijking op basis van maatwerk zoals vastgelegd in artikel 4, eerste lid, Trhk.
179. Voor zover Rabobank betoogt dat de explainmogelijkheden recht doen aan het doel van maatwerk om rekening te kunnen houden met de specifieke situatie van de klant met als randvoorwaarde dat het krediet verantwoord wordt verstrekt, kan de AFM haar daarin volgen. Die gevallen voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt en er is dan geen sprake van overkreditering.
180. Voor zover Rabobank echter heeft willen betogen dat de bijzonderheden van een persoonlijke situatie van de klant, zoals een echtscheiding of de noodzaak woningaanpassingen te financieren om in de woning te kunnen blijven wonen, het rechtvaardigen om af te wijken van de wettelijke vereisten voor maatwerk en daarmee van de eis dat de kredietverstrekking verantwoord is, kan de AFM haar niet volgen. De wettelijke leennormen en de aanvullende zorgvuldigheidsvereisten bij afwijking daarvan strekken ertoe de consument te beschermen tegen overkreditering en de daarmee gepaard gaande financiële problemen die zich vanwege de lange looptijd van een hypotheekovereenkomst nog jaren later kunnen materialiseren. Met andere woorden: hoewel een dergelijke 'klantgerichte' benadering, waarbij bijvoorbeeld woningbehoud prevaleert boven verantwoorde kredietverstrekking, wellicht op de korte termijn in het belang lijkt van de klant, ondermijnt een dergelijke benadering de bescherming die de wet biedt. Materiële verwijtbaarheid ontbreekt bij deze overtredingen dan ook niet.
181. Ten overvloede benadrukt de AFM dat zij niet stelt dat in de geselecteerde dossiers in geen enkele omstandigheid krediet had kunnen worden verstrekt, maar dat Rabobank niet heeft voldaan aan de vereisten van artikel 4, eerste lid, Trhk. Mogelijk had zij in de specifieke casus ten tijde van het

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 60 van 87

dossier door grondiger onderzoek te doen en met aanvullende documenten ter onderbouwing wel verantwoord het krediet of een lager krediet kunnen verstrekken. Dit heeft zij echter nagelaten en daarmee in de acht dossiers artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft overtreden.

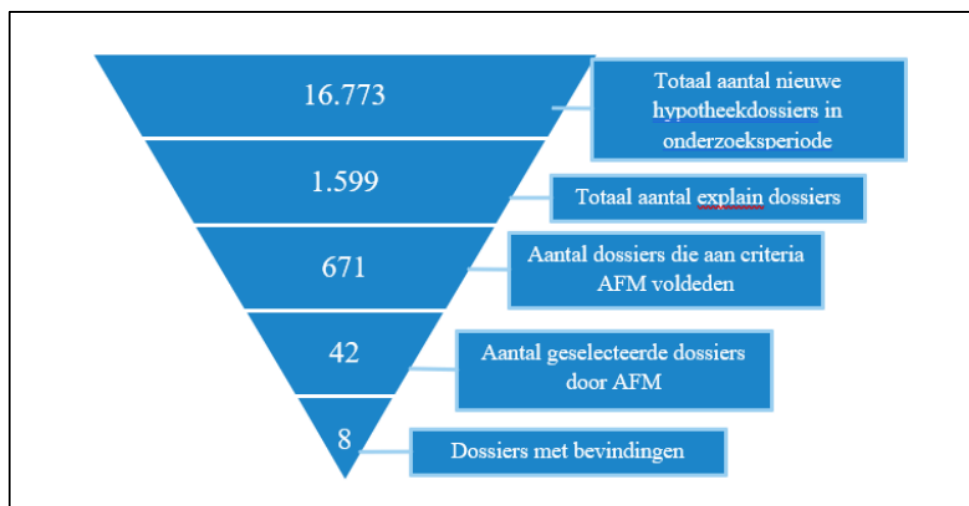
182. Gelet op het voorgaande leidt heroverweging ten aanzien van dit onderdeel niet tot een ander oordeel.

E. De dossierselectie is niet representatief

183. Rabobank voert aan dat het dossieronderzoek zoals uitgevoerd door de AFM onvoldoende representatief is om daaruit de conclusie te kunnen trekken dat sprake is van structurele overtredingen van artikelen 3 en 4 Trhk. Daarnaast stelt Rabobank dat de AFM op basis van het beperkte dossieronderzoek geen uitspraken had kunnen doen over onder meer 'structurele overtredingen' en 'ernstige en structurele tekortkomingen'. Het gebruik van deze bewoordingen leidt tot een ongefundeerde uitvergroting, welke de AFM onterecht als onderbouwing gebruikt heeft voor de ernst van de overtreding en de hoogte van de boete.
184. Rabobank licht toe dat de dossiers niet a-select zijn gekozen, maar dat de AFM dossiers selecteerde die voldeden aan vijf criteria, namelijk:
- i. de hypotheek is verstrekt in november 2019, november 2020 of november 2021;
 - ii. het betreft een dossier waarin maatwerk (een explain) is toegepast in de zin van artikel 4 Trhk;
 - iii. de hypotheek is afgesloten met de Plusvoorwaarden;
 - iv. de hypotheek is afgesloten bij een lokale bank van Rabobank (en dus niet via een intermediair); en
 - v. de LTI is hoger dan 90%.
185. 671 dossiers voldeden aan deze criteria. Daaruit heeft de AFM 42 dossiers geselecteerd. Rabobank merkt hierover op dat in die selectie het zwaartepunt lag bij eenpersoonshuishoudens en vrijwel geen dossiers een tweepersoonshuishouden betrof met twee werkende partners (met of zonder kinderen). Juist die laatste situatie wijkt af van het 'standaardhuishouden' waarop de standaardregels zijn gebaseerd. Daarnaast zag de selectie met name op de explain hogere lasten. Rabobank vindt dat opmerkelijk nu haar beleid vier categorieën explains kende. Uitkomsten van een onderzoek in de groep gevormd door de 42 dossiers kunnen dan ook niet geëxtrapoleerd worden naar alle hypotheekklanten van Rabobank en zelfs niet naar alle hypotheekklanten die geaccepteerd zijn met een explain. Schematisch geeft Rabobank de dossierselectie als volgt weer,

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 61 van 87

waarbij zij opmerkt dat gezien de aantallen de piramide daadwerkelijk nog veel schuiner zou moeten lopen:



186. De AFM trekt op basis van dit dossieronderzoek vergaande en niet onderbouwde conclusies. De generaliserende termen zoals structureel, regelmatig en geregeld worden niet door het onderzoek gedragen. Deze omstandigheden zijn dan ook ten onrechte gebruikt om de ernst van de overtreding en de hoogte van de boete te beschrijven. Het aantal dossiers met tekortkomingen is immers niet 20% van de dossiers, maar 0,048% van de dossiers uit de onderzochte periode, 0,57% van de explaindossiers en 1,19% van de 671 dossiers van de lijst die Rabobank op verzoek aan de AFM heeft geleverd.
187. Als reactie op de vragen tijdens de hoorzitting merkt Rabobank op dat het niet duidelijk is welke criteria de AFM hanteerde om de 42 dossiers te selecteren uit de lijst van 671 explaindossiers, maar dat de volgende omstandigheden erop duiden dat de selectie risicogebaseerd heeft plaatsgevonden. Onder de geselecteerde 42 dossiers waren niet alle typen explains vertegenwoordigd, maar slechts zes typen,⁶¹ te weten: hogere lasten; echtscheiding werkelijke last; echtscheiding; hoger toetsinkomen; seniorenpropositie werkelijke last; en seniorenpropositie. 29 van de 42 dossiers betroffen situaties met maar één aanvrager. 35 van de 42 dossiers betroffen de explain hogere lasten en de explain uit elkaar gaan (echtscheiding werkelijke last en echtscheiding). Gelet op het bovenstaande is naar de mening van Rabobank het door de AFM verrichte onderzoek geen representatieve selectie afgezet tegen alle soorten

⁶¹ Rabobank noemt eerder in haar bezwaar vier categorieën, waarbij ze een aantal type explains heeft samengevoegd.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 62 van 87

maatwerkhypotheke(n) waarover het Boetebesluit gaat en zijn de verstreckende en generaliserende termen in het Boetebesluit en het bijbehorende persbericht niet op hun plaats.⁶²

188. Tot slot voert Rabobank aan dat van de tien klantdossiers die in het Onderzoeksrapport zijn opgenomen er twee niet meer terugkomen in het Boetebesluit. De AFM licht niet toe wat de reden is voor dit verschil en derhalve is het Boetebesluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd. Rabobank heeft door de ontbrekende motivering niet kunnen beoordelen of de wijziging in het standpunt van de AFM ook gevolgen dient te hebben voor andere dossiers. Tevens blijkt niet uit het Boetebesluit welke conclusie de AFM eraan heeft verbonden dat er toch geen sprake blijkt van een overtreding in voornoemde twee dossiers. Uit het Boetebesluit blijkt op geen enkele wijze sprake van een matiging.

Reactie AFM

189. De AFM volgt Rabobank niet in haar betoog dat de geconstateerde overtredingen ten aanzien van de dossiers niet zijn aan te merken als structureel. Allereerst licht zij hieronder toe waarom zij van oordeel is dat deze overtredingen structureel zijn. Vervolgens geeft zij een toelichting op de wijze van selectie van de dossiers door de AFM en licht zij toe dat deze selectie een dwarsdoorsnede vormt van de maatwerkdossiers van Rabobank met een LTI boven 90%, waarop het onderzoek van de AFM zich heeft toegespitst. Tot slot gaat zij in op de twee dossiers die niet ten grondslag zijn gelegd aan de boete.
190. Rabobank refereert in haar bezwaar eraan dat de AFM in het Boetebesluit het volgende heeft opgenomen: “Van de 42 onderzochte explaindossiers bleken er in ieder geval acht – dus bijna 20% – in strijd met de wet. Dit is zonder meer structureel te noemen.” Zoals blijkt uit dit citaat trekt de AFM de conclusie dat in 20% van de *onderzochte* dossiers tekortkomingen zijn geconstateerd. De AFM heeft nergens gesteld dat zij tekortkomingen heeft geconstateerd in 20% van alle explaindossiers in de onderzoeksperiode, laat staan in 20% van alle hypotheekdossiers.
191. De AFM wijst erop dat elk individueel dossier dient te voldoen aan de wettelijke vereisten van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft. Voor elk dossier dat daaraan niet voldoet geldt dat in dat dossier niet in het belang van de klant voldoende informatie is ingewonnen over diens financiële positie en/of dat er onverantwoord krediet is verstrekt. De AFM heeft vastgesteld dat in ieder geval in acht van de 42 dossiers die zij geselecteerd heeft niet voldaan is aan voornoemde

⁶² Zie de e-mail van 28 april 2024 met als bijlage een brief waarin wordt ingegaan op de vragen die tijdens de hoorzitting zijn gesteld.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 63 van 87

vereisten.⁶³ Dat maakt dat van deze deelwaarneming bijna 20% van de dossiers niet voldoet. De AFM is van oordeel dat nu zij al in ieder geval in 8 van de 42 dossiers tekortkomingen heeft geconstateerd, Rabobank structureel niet heeft voldaan aan de vereisten van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.

192. Rabobank verwijt de AFM dat de selectie risicogestuurd heeft plaatsgevonden. De AFM merkt hierover allereerst op dat noch de Wft noch enige andere rechtsregel verbiedt om dossiers risicogestuurd te selecteren.⁶⁴ Daarnaast zijn in diverse dossiers tekortkomingen geconstateerd die los staan van de specifieke kenmerken van een dossier, zoals ten aanzien van het inwinnen en vastleggen van informatie, het beschikken over bewijsstukken en het berekenen van de maximale toegestane financieringslast. Dergelijke vereisten gelden voor elk (explain)dossier en staan los van de specifieke kenmerken van een dossier, zoals welke explain is gebruikt of om wat voor huishouden het gaat. Kortom: het risicogestuurd selecteren van dossiers heeft geen invloed op het constateren van dergelijke overtredingen. Zo heeft Rabobank in klantdossier [E] geen bewijs opgenomen voor de stelling dat de klant de afgelopen 24 maanden € [circa 500] kon sparen en bevat klantdossier [F] geen informatie waaruit blijkt dat Rabobank de juistheid van de gegevens zoals de gevolgde opleiding, de gevolgen daarvan en de baangarantie heeft gecontroleerd.

Selectie dossiers

193. Ten overvloede licht de AFM toe hoe zij tot haar selectie van de dossiers is gekomen. De AFM heeft op 11 februari 2021 haar onderzoek naar de toepassing van de 'leennormen hypothecair krediet' aan Rabobank aangekondigd. De AFM heeft Rabobank op 23 april 2021 verzocht om haar acceptatiebeleid en andere relevante documentatie rondom haar acceptatieproces te verstrekken. In het ontvangen acceptatiebeleid heeft de AFM reden gezien om juist de maatwerkdossiers nader te onderzoeken. De AFM heeft vervolgens aan Rabobank een overzicht gevraagd van de dossiers die voldeden aan de in randnummer 30 genoemde criteria. Daarmee heeft zij bewust ervoor gekozen om dossiers uit drie verschillende jaren op te vragen om zo de verstrekking van maatwerkhypotheek door de jaren heen te onderzoeken. Verder spitste het onderzoek zich toe op dossiers die via Rabobank zelf zijn afgesloten en niet via een externe intermediair, waarvoor de Plusvoorwaarden golden en waarbij de LTI hoger was dan 90%.⁶⁵

⁶³ De AFM merkt uitdrukkelijk op dat het niet betrekken van de overige 32 dossiers bij het boetetraject niet betekent dat daarin geen tekortkomingen voorkomen.

⁶⁴ Rb. Rotterdam (vz.) 30 juni 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ1748.

⁶⁵ Rabobank biedt hypothecair krediet aan met basisvoorwaarden en met Plusvoorwaarden. Enkel bij de Plusvoorwaarden was het mogelijk om gebruik te maken van explains. Derhalve spitste het onderzoek van de AFM zich op de Plusvoorwaarden. Deze Plusvoorwaarden kenden daarnaast een hogere rente dan de basisvoorwaarden.

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 64 van 87

Blijkens het door Rabobank verstrekte overzicht voldeden 671 dossiers aan deze criteria.⁶⁶ Hieruit heeft de AFM 42 dossiers geselecteerd. Het doel van de AFM van de (wijze van) selectie was om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de dienstverlening door Rabobank ten aanzien van explaindossiers. Zoals hierboven al toegelicht in randnummer 58, gelden er op grond van artikel 4, eerste lid, Trhk in dergelijke maatwerkgevallen verscheidene aanvullende zorgvuldigheidseisen voor de aanbieder van krediet.

194. Als eerste was voor de AFM van belang dat er dossiers geselecteerd werden van de verschillende lokale kantoren van Rabobank. In totaal ging het om 14 locaties en van elk van deze locaties zijn er drie dossiers in de uiteindelijke selectie terechtgekomen. Voor zover mogelijk is voor deze drie dossiers van elke lokale bank één dossier uit 2019, één uit 2020 en één uit 2021 gekozen. In totaal zijn er dus 42 dossiers geselecteerd. Vervolgens heeft de AFM verder geselecteerd naar type explain, het dienstverband van de eerste aanvrager, het type aflosvorm en het dienstverband van de tweede aanvrager. Het is de bedoeling geweest van de AFM om ervoor te zorgen dat, waar mogelijk, van elke verschillende categorie een dossier werd meegenomen in de uiteindelijke selectie.
195. Rabobank merkt op dat de AFM met name dossiers heeft geselecteerd uit de explain hogere lasten. Dit vindt zij opmerkelijk nu haar beleid bestaat uit vier soorten explains. De AFM merkt hierover op dat in het door Rabobank aangeleverde overzicht van 671 dossiers in de kolom met als titel 'Type explain' acht verschillende categorieën zijn opgenomen. De verdeling van deze categorieën in het totaal aantal dossiers van Rabobank enerzijds en de selectie van de AFM anderzijds is als volgt:

Type explain	Aantal totaal	Percentage van het totaal	Aantal geselecteerde dossiers	Percentage van de 42 dossiers
Hogere lasten	376	56%	26	62%
Echtscheiding	20	3%	3	7%
Echtscheiding werkelijke last	81	12%	5	12%
Generatiehypotheek	6	1%	0	0%
Hoger toetsinkomen	72	11%	4	10%
Seniorenpropositie	39	6%	3	7%

⁶⁶ Bezwaarschrift, randnummer 50 en de daar weergegeven schematische weergave van de dossieraantallen.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 65 van 87

Seniorenpropositie werkelijke last	55	9%	1	2%
Verhuurhypotheek	22	3%	0	0%
Totaal	671		42	

196. De AFM erkent dat het grootste deel van de 42 gekozen dossiers ziet op de explain hogere lasten. Blijkens het overzicht van Rabobank werd deze explain in de praktijk ook het vaakst en in meer dan de helft van de gevallen toegepast. Onder de geselecteerde dossiers bevinden zich geen dossiers waarbij de explains generatiehypotheek en verhuurhypotheek zijn toegepast. De AFM merkt hierover op dat deze explains slechts 4% besloegen van het totaal aantal dossiers dat voldeed aan de criteria waarop het onderzoek van de AFM zag. Zoals hiervoor is toegelicht heeft de AFM bij de selectie de voorkeur gegeven aan spreiding op basis van andere criteria, zoals door welke locatie van Rabobank het krediet verstrekt is.
197. Volgens Rabobank is door de AFM het zwaartepunt gelegd bij eenpersoonshuishoudens. Allereerst merkt de AFM op dat zij vooraf geen inzicht had in welke dossiers zagen op eenpersoonshuishoudens en welke niet. In het overzicht van Rabobank is enkel onderscheid gemaakt tussen het al of niet sprake zijn van een tweede aanvrager. Wanneer er geen tweede aanvrager is, dan is de kans logischerwijs groter dat het om een eenpersoonshuishouden gaat, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn. Bij 49% van de 671 dossiers heeft Rabobank aangegeven dat er geen tweede aanvrager was. Dat bij relatief veel van de geselecteerde dossiers geen tweede aanvrager was, kan dan ook worden verklaard doordat de groep zonder tweede aanvrager een groot deel van het totaal aantal dossiers betreft. In de selectie van de AFM was er in 69% van de gevallen geen sprake van een tweede aanvrager.
198. Zoals uit voorgaande blijkt heeft de AFM door de selectie getracht een dwarsdoorsnede te maken van de explaindossiers die binnen de scope van het onderzoek vielen. Om zo een goed beeld te krijgen van hoe Rabobank omgaat met explaindossiers. De AFM merkt hier expliciet op dat de dossierselectie geen a-selectie steekproef betrof en dat dus niet alle kenmerken uit het dossieroverzicht relatief gezien evenredig vertegenwoordigd zijn. De AFM heeft, in lijn hiermee, de bevindingen in het Boetebesluit ten aanzien van de onderzochte dossiers dan ook niet geëxtrapoleerd en niet de conclusie getrokken dat in 20% van alle explaindossiers of in 20% van alle hypotheekdossiers artikel 4:34, eerste en tweede lid, van de Wft is overtreden.
199. De AFM benadrukt wel dat zij ervan overtuigd is dat gezien de wijze van selecteren en de geconstateerde tekortkomingen, de overtredingen geen toevalstreffers zijn. De in de dossiers

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 66 van 87

geconstateerde overtredingen hebben niet de aard van incident, maar duiden op een stelselmatigheid. Zo werd het Nibud-formulier in dossiers gebruikt om te onderbouwen dat het krediet verantwoord was, maar werden de bedragen die consumenten zelf in het formulier hadden opgenomen niet geverifieerd. Ook heeft de AFM vastgesteld dat in de dossiers waarin verwachte toekomstige inkomensstijgingen werden meegenomen, deze stijgingen niet met stukken werden onderbouwd en gemotiveerd.

Vervallen klant dossier ['1'] en ['10']

200. Ten aanzien van het 'wegvallen' van klantdossiers ['1'] en ['10'] merkt de AFM het volgende op. In voetnoot 32 van het Boetebesluit zijn per abuis de laatste drie woorden weggefallen. Er had moeten staan: "De AFM heeft mede naar aanleiding van de zienswijze van Rabobank besloten om de bevindingen ten aanzien van twee dossiers ('dossier 1' en 'dossier 10') te laten vervallen". Op grond van artikel 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering. De AFM heeft klantdossiers ['1'] en ['10'] niet ten grondslag gelegd aan de boete en is derhalve niet nader ingegaan op deze dossiers. Nu deze dossiers geen onderdeel zijn van het besluit, volgt de AFM Rabobank niet dat het Boetebesluit onvoldoende gemotiveerd is.
201. De hoogte van de boete is enkel gebaseerd op de geconstateerde overtredingen, te weten acht en niet tien dossiers. Nu de boete niet is gebaseerd op klantdossiers ['1'] en ['10'], ziet de AFM niet in hoe dat moet leiden tot een matiging.
202. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

F. De boete is te hoog

203. Rabobank is subsidiair van mening dat de boete onjuist en/of onvoldoende gemotiveerd is en gematigd moet worden. Zij voert hiervoor de volgende argumenten aan:
1. de omvang van Rabobank had niet mogen worden meegenomen bij de keuze voor een omzetgerelateerde boete;
 2. de onderbouwing van de AFM over de ernst en verwijtbaarheid kunnen de keuze voor omzetgerelateerde boete niet dragen;
 3. de AFM heeft ten onrechte bij de ernst niet meegenomen dat consumenten niet benadeeld zijn; en
 4. de medewerking van Rabobank moet leiden tot een matiging van het boetebedrag.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 67 van 87

Hieronder licht de AFM per onderdeel de bezwaren van Rabobank toe en geeft daarop vervolgens haar reactie. Hieronder worden de bovenstaande vier bezwaren van Rabobank apart behandeld.

F1. De omvang van Rabobank had niet mogen worden meegenomen bij de keuze voor een omzetgerelateerde boete

204. Rabobank voert aan dat de AFM ten onrechte de omvang van Rabobank heeft meegenomen voor een omzetgerelateerde boete volgens het regime ‘zwaardere zaken’ van het Boetetoemingsbeleid. De AFM heeft die keuze gemotiveerd met verwijzing naar zowel de omvang van Rabobank als de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding, maar aan die motivering liggen onjuistheden ten grondslag.
205. Rabobank licht toe dat artikel 1:82 Wft, waarin is bepaald dat het boetemaximum 10% van de jaaromzet bedraagt, sinds 11 augustus 2016 in de Wft is opgenomen en daarna slechts eenmaal is gewijzigd. Deze bepaling wijkt slechts op één punt af van het normale regime, namelijk het maximum. De AFM gaat in haar Boetetoemingsbeleid nader in op de omzetgerelateerde boete. In het beleid van de AFM uit 2015 merkt de AFM op dat zij er altijd voor kan kiezen het reguliere systeem toe te passen. Tevens heeft de AFM in haar beleid opgenomen wanneer zij kiest voor een omzetgerelateerde boete.
206. In het huidige boetetoemingsbeleid van de AFM van 2021 is de omzetgerelateerde boete in artikel 5 opgenomen. Zonder wijziging van de wettelijke bepaling meent de AFM nu dat de omzetgerelateerde boete geen keuze is maar dwingendrechtelijk is voorgeschreven. Het beleid schrijft voor dat de boete in principe berekend wordt op basis van het wettelijk basisbedrag, behalve als dat geen passende bestraffing oplevert.
207. De AFM had de omvang van Rabobank niet mogen meenemen bij de berekening van de boete, omdat vanwege de omvang het omzetgerelateerde regime van artikel 1:82 Wft al van toepassing was.

Reactie AFM

208. De AFM deelt het oordeel van Rabobank niet en onderbouwt dit als volgt. Het Boetetoemingsbeleid uit 2015 van de AFM was ten aanzien van de omzetgerelateerde boete gebaseerd op het toenmalige derde lid van artikel 1:81 Wft. Daarin was bepaald dat de toezichthouder een omzetgerelateerde boete *kan* opleggen aan een bank of

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 68 van 87

beleggingsonderneming. Dit betrof een discretionaire bevoegdheid voor de toezichthouder. De AFM heeft in haar Boetetoemingsbeleid in 2015 invulling gegeven aan de inzet van deze bevoegdheid. Sinds 11 augustus 2016 is de omzetgerelateerde boete opgenomen in artikel 1:82 Wft. Dit artikel schrijft dwingend voor dat de onderhavige boete in het omzetgerelateerde regime valt. Het is immers geen ‘kan’-bepaling meer. Zoals Rabobank aangeeft is het belangrijkste verschil met het reguliere boeteregime dat de boetemaxima hoger zijn, namelijk ten hoogste 10% van de netto-omzet van de overtreder in plaats van € 5.000.000. De AFM heeft aan het vaststellen van de hoogte van een omzetgerelateerde boete als bedoeld in artikel 1:82 Wft invulling gegeven in haar Boetetoemingsbeleid 2021 (**Boetetoemingsbeleid**).⁶⁷

209. Voor de berekening van de omzetgerelateerde boete schrijft het beleid drie mogelijkheden voor: 1. Uitgangspunt beleid – toepassing wettelijk basisbedrag plus stappenplan; 2. Zwaardere zaken – gewogen omzet; 3. Zwaarste zaken. Het beleid gaat uit van een boeteberekening met als uitgangspunt het wettelijke basisbedrag.⁶⁸ Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken bij zogenoemde ‘zwaardere zaken’, dat wil zeggen als de toepassing van dat regime in het concrete geval niet tot een passende bestraffing zou leiden, gelet op de ernst en/of duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en/of overige omstandigheden van het geval.⁶⁹
210. Het Boetetoemingsbeleid noemt enkele voorbeelden van overtredingen die onder het regime zwaardere zaken kunnen vallen, waaronder overtredingen die de ordelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen of een zorgvuldige behandeling van cliënten direct bedreigen en overtredingen die grootschalig en structureel van karakter zijn.⁷⁰ In dit regime wordt een basisbedrag gehanteerd gebaseerd op een ‘gewogen omzet’ van de onderneming. Het beleidsmatige basisbedrag wordt berekend met de formule: basisbedrag = gewogen omzet x voor de overtreding geldende maximale boetepercentage x 0,25. Vervolgens wordt het stappenplan van het Boetetoemingsbeleid doorlopen.⁷¹
211. De AFM is, ook na heroverweging, van oordeel dat de onderhavige boete onder het regime zwaardere zaken valt. Een boete met als uitgangspunt het wettelijke basisbedrag zou in dit geval

⁶⁷ Zie Boetebesluit, p. 95: “Op grond van artikel 1:82, eerste lid, Wft bedraagt de boete voor overtreding van de voor het onderhavige Boetebesluit relevante bepalingen maximaal 10% van de netto-omzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit, indien dit meer is dan het ingevolge artikel 1:81, tweede lid, Wft toepasselijke maximumbedrag. Dit regime geldt in dit geval dus voor ondernemingen met een netto jaaromzet van boven € 50.000.000, en daarmee ook voor Rabobank.”

⁶⁸ Artikel 5.1 Boetetoemingsbeleid.

⁶⁹ Artikel 5.1 Boetetoemingsbeleid.

⁷⁰ Artikel 5.1 Boetetoemingsbeleid.

⁷¹ Artikel 5 Boetetoemingsbeleid.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 69 van 87

geen recht doen aan de ernst van de overtredingen en de mate van verwijtbaarheid. Zie hiervoor de behandeling van bezwaargrond F2. Tevens neemt de AFM mee dat Rabobank een grote en zeer draagkrachtige partij is. Die omstandigheid is relevant in het licht van de doelstelling van het wettelijke omzetgerelateerde regime, namelijk de afschrikwekkende werking en het beter laten aansluiten van de boetebedragen op zeer draagkrachtige ondernemingen, en van het regime zwaardere zaken, namelijk het bieden van een boeteberekening voor die gevallen waarin het wettelijke basisbedrag niet tot een passende bestraffing zou leiden. Met het Boetetoemittingsbeleid is voor omzetgerelateerde boetes expliciet aansluiting gezocht bij de wetsgeschiedenis.⁷² Hieronder licht de AFM bovenstaande nader toe.

212. Rabobank betoogt dat de omvang van Rabobank voor de keuze van het regime zwaardere zaken niet meegenomen mag worden. Door haar omvang heeft de AFM immers al gekozen voor het omzetgerelateerde regime en het nogmaals meenemen van de omzet om te kiezen voor het zwaardere zaken regime is dubbelop. Zoals hiervoor toegelicht was het toepassen van het omzetgerelateerde regime, anders dan Rabobank stelt, geen keuze van de AFM maar een wettelijke verplichting. Het doel van de omzetgerelateerde boete volgens de wetgever is dat de boetes ook voor grote partijen afschrikwekkend moeten zijn. Vanaf een netto jaaromzet van € 100 miljoen is dit boeteregime van toepassing. De netto jaaromzet van Rabobank bedroeg in 2022 € 11,8 miljard, dat is 118 keer zo hoog als de minimum jaaromzet om in het omzetgerelateerde regime te vallen. De wetgever heeft hier expliciet het volgende over opgenomen: “Een verhoging van de boetemaxima draagt bij de afschrikwekkende werking. De hoge maximumboetes passen ook bij het feit dat op de financiële markten zeer draagkrachtige ondernemingen actief zijn. Specifiek doet de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete op te kunnen leggen recht aan de wens deze draagkrachtige partijen zoveel mogelijk hetzelfde te behandelen als kleinere partijen. Het maakt immers mogelijk dat de toezichthouders boetes opleggen die ook voor grote partijen afschrikwekkend zijn.”⁷³
213. Rabobank merkt op dat de grootte van de onderneming niet genoemd wordt in de omstandigheden zoals opgenomen in artikel 5.1 van het Boetetoemittingsbeleid en dat het alsnog meenemen hiervan daarmee in strijd is. In haar beleid refereert de AFM aan ‘overige omstandigheden van het geval’. Het meenemen van de grootte van Rabobank is meegenomen onder deze omstandigheden bij de keuze voor het regime zwaardere zaken. Rabobank merkt op dat de AFM in haar beleid de overige omstandigheden van het geval heeft uitgewerkt in vier omstandigheden die alle zien op de kenmerken van de overtreding. De AFM merkt op dat deze

⁷² Toelichting op Boetetoemittingsbeleid AFM 2021, p. 5.

⁷³ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 455, nr. 3, p. 10.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 70 van 87

vier omstandigheden – overtredingen die: de ordelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen of een zorgvuldige behandeling van cliënten direct bedreigen; grootschalig en structureel van karakter zijn; een directe aantasting zijn van de integriteit van de financiële sector; leiden tot maatschappelijke onrust - niet enkel zien op de noemer ‘overige omstandigheden’ maar ook op de ernst en/of duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid. Bovendien betreffen het enkel voorbeelden. Tevens is in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat ook de daadwerkelijke draagkracht van de overtreder meeweegt bij het vaststellen van een omzetgerelateerde boetehoogte.⁷⁴ De AFM heeft bij het bepalen van de boetehoogte expliciet aansluiting gezocht bij de wetsgeschiedenis.

214. Zoals blijkt uit de hierna bij randnummer 225 en volgende (niet-limitatief) opgenomen redenen voor de AFM om te kiezen voor het regime zwaardere zaken, steunt de keuze voor een omzetgerelateerd boetebedrag op een veelheid aan omstandigheden die maken dat een boeteberekening met als uitgangspunt het wettelijke basisbedrag, gezien de ernst en verwijtbaarheid van de onderhavige overtredingen, niet passend is. Vooropgesteld moet worden dat voorgaande uitdrukkelijk niet betekent dat alleen alle genoemde redenen tezamen de keuze voor een omzetgerelateerd boetebedrag kunnen dragen.
215. Tot slot merkt de AFM op dat de AFM in het regime zwaardere zaken bij de berekening van de boetehoogte de gewogen omzet hanteert, wat juist ten voordele is van grote ondernemingen. Dat maakt dat in het geval van Rabobank vanwege hun omzet van € 11,8 miljard er met een relatief laag percentage gerekend wordt. Ter vergelijking: de boete voor een onderneming met een omzet van € 250 miljoen zou op een bedrag uitkomen van $€ 250 \text{ miljoen} \times 0,10 \times 0,25 = € 6,25 \text{ miljoen}$. Hoewel Rabobank qua omzet meer dan 47 keer zo groot is, komt de boetehoogte uit op een bedrag van € 15,4 miljoen.
216. Gelet op het voorgaande leidt heroverweging ten aanzien van dit onderdeel niet tot een ander oordeel.

⁷⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, p. 10.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 71 van 87

F2. De onderbouwing van de AFM over de ernst en verwijtbaarheid kunnen de keuze voor omzetgerelateerde boete niet dragen

217. De AFM onderbouwt de keuze voor een omzetgerelateerde boete met een verwijzing naar diverse omstandigheden. Rabobank voert aan dat deze omstandigheden de keuze voor een omzetgerelateerde boete niet kunnen dragen en licht dit als volgt toe.
218. Rabobank heeft altijd een zorgvuldige en prudente invulling aan de open normen willen geven. Zij heeft er steeds onverwijld voor gekozen de AFM-interpretaties te volgen, ook als zij meende dat er geen wettelijke grondslag voor was. Ontdekte fouten heeft zij steeds snel en zonder aanmaning van de AFM hersteld. Voordat de AFM het voornemen tot aanwijzing heeft gestuurd was Rabobank al bezig met aanpassing van het acceptatiebeleid. De AFM had ook moeten meewegen dat Rabobank reeds uit eigen beweging concrete en specifieke maatregelen had getroffen. De AFM heeft onterecht de kanttekening geplaatst dat die pas na het voornemen plaatsvonden.
219. Daarnaast betoogt de AFM dat Rabobank voordeel heeft genoten van de overtredingen. Rabobank geeft ten aanzien van het vermeende voordeel aan dat het aanbieden van maatwerkhypotheek relatief duur is, zoals zij ook benadrukte tijdens de hoorzitting, en dat de AFM er in het Boetebesluit ongemotiveerd vanuit gaat dat het aanbieden van maatwerkhypotheek lucratief is en zou leiden tot een voordeel ten opzichte van concurrenten.
220. De AFM stelt dat de overtredingen structureel van aard waren en dat sprake was van een directe bedreiging van de zuivere verhouding tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Daarnaast legt de AFM onterecht een verband tussen het stopzetten van de explains en het verlies van 5 procentpunt marktaandeel van Rabobank en haar positie als marktleider op de hypotheekmarkt, waaruit de AFM ten onrechte concludeert dat de Rabobank met haar beleid (concurrentie)voordeel heeft gehad.
221. Tevens wijst Rabobank erop dat de beleidsmatige aanpak geen grond mag zijn voor verhoogde ernst of verwijtbaarheid, nu de norm van artikel 115 BGfo een beleidsnorm is en dus per definitie een beleidsmatige overtreding geeft.
222. Ten aanzien van de verwijtbaarheid voert Rabobank ten eerste aan dat de AFM de in 2010 aan Rabobank opgelegde boetes geen rol mogen laten spelen bij het verhogen van de omzetgerelateerde boete. Rabobank stelt dat een verhoging van het boetebedrag slechts mag plaatsvinden als sprake is van 'recidive' zoals bedoeld in de wet, namelijk als in de vijf jaren

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 72 van 87

voorafgaand aan het Boetebesluit een boete voor eenzelfde overtreding is opgelegd (artikel 1:81 lid 4 Wft). Ten tweede beargumenteert Rabobank dat uitkomsten uit de 'deep dive' in 2020 juist aanleiding waren om wijzigingen door te voeren, voor zover deze niet al in gang waren gezet of waren doorgevoerd, zoals bijvoorbeeld de inrichting van de SDF, en dat zij de situatie niet heeft laten voortbestaan.

223. Rabobank betwist het standpunt van de AFM dat de overtreding opzettelijk of bewust is begaan door Rabobank.

Reactie AFM

224. Rabobank voert diverse redenen aan voor haar oordeel dat de onderbouwing door de AFM haar keuze voor een omzetgerelateerde boete niet kan dragen. De AFM benadrukt nogmaals dat het geen keuze is voor de AFM om een omzetgerelateerde boete op te leggen, maar een wettelijke verplichting. Voor zover Rabobank met haar bezwaren heeft bedoeld dat de boetehoogte lager zou moeten zijn binnen het omzetgerelateerde regime danwel dat boeteoplegging niet opportuun is, volgt de AFM het oordeel van Rabobank niet. De AFM onderbouwt dit als volgt.
225. In het Boetebesluit heeft de AFM de keuze om een boete op te leggen en daarbij het regime zwaardere zaken toe te passen uitvoerig toegelicht.⁷⁵ Hieronder zijn de belangrijkste daarin aangevoerde redenen (niet-limitatief) kort opgenomen:
- de overtredingen zijn ernstig, want zij betreffen kernbepalingen voor het aanbieden van krediet die strekken tot de bescherming van consumenten tegen overkreditering. Gezien de impact van een hypotheek op de financiële huishouding van een consument, is overtreding van deze wettelijke verplichtingen zonder meer ernstig;
 - Rabobank verstrekte feitelijk krediet zonder dat zij adequaat had getoetst of het krediet voor de klant verantwoord was;
 - overkreditering bij hypotheeklen kan vanwege de lange looptijd langdurig financiële problemen meebrengen voor consumenten;
 - de overtredingen van artikel 115 BGfo hebben vanaf het moment van het verstrekken van het beleid aan de AFM voor het meest wezenlijke deel tien maanden geduurd en in totaal ruim een jaar;
 - de overtredingen van artikel 4:34 Wft hebben structureel plaatsgevonden, zie ook de reactie van de AFM op bezwaargrond E;

⁷⁵ Boetebesluit, p. 89-93 en p. 96-97.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 73 van 87

- Rabobank moet worden geacht oneigenlijk voordeel te hebben behaald met de overtredingen en zij hebben geleid tot een verstoring van de markt;
 - de overtredingen zijn in hoge mate verwijtbaar aan de Rabobank;
 - Rabobank heeft verwijtbaar gehandeld omdat zij had moeten begrijpen dat haar beleid op punten niet geschikt was om overkreditering te voorkomen en dit risico gold voor een aanzienlijk deel van haar klanten; naast het hanteren van verscheidene niet nader geconcretiseerde open normen in het Acceptatiebeleid dat voor alle dossiers gold, was bovendien in 9,5% van de dossiers gebruikgemaakt van een explain.
226. Rabobank geeft aan dat zij altijd een zorgvuldige en prudente invulling aan de open norm heeft willen geven, die bovendien in lijn is met hetgeen gebruikelijk is in de markt. De AFM merkt hierover op dat het een wettelijke verplichting is om te voldoen aan de (open) normen voor verantwoorde kredietverstrekking. Zoals uitvoerig in het Boetebesluit en hiervoor is toegelicht, is de AFM van oordeel dat het beleid van Rabobank niet voldeed aan artikel 115 BGfo en heeft de AFM diverse overtredingen van artikel 4:34 Wft geconstateerd. De AFM beschouwt de overtredingen als ernstig. Ongeacht de intentie van Rabobank deze normen na te leven en ongeacht wat gebruikelijk is in de markt, dient Rabobank zich te houden aan deze wettelijke bepalingen. De AFM benadrukt dat zij met voorgaande niet onderkent dat wat Rabobank doet gebruikelijk is in de markt. Dit laatste wordt door Rabobank enkel gesteld en niet onderbouwd. De AFM gaat hierop dan ook niet nader in.
227. Ten aanzien van de stelling van Rabobank dat het aanbieden van maatwerkhypotheek relatief duur is, merkt de AFM het volgende op. Ten eerste heeft Rabobank niet nader toegelicht of onderbouwd dat maatwerkhypotheek duurder zijn ten opzichte van standaardhypotheek. Ten tweede kan worden aangenomen dat, ook al zouden maatwerkhypotheek relatief duurder zijn, Rabobank onder de streep verdient aan individuele maatwerkhypotheek. Met andere woorden: vanuit financieel perspectief is het voor Rabobank gunstiger als er een maatwerkhypotheek wordt afgesloten dan wanneer er in het geheel geen hypotheek wordt afgesloten bij Rabobank, bijvoorbeeld omdat de klant naar een andere hypotheekverstrekker gaat. De schaal waarop Rabobank kon verdienen aan maatwerkhypotheek was bovendien groot. Rabobank was in de relevante periode marktleider op het gebied van hypotheekverstrekking met een marktaandeel van 20%. Zij had een zeer grote maatwerkportefeuille. Rabobank bevestigt nogmaals in het bezwaar dat het in de maanden november 2019, 2020 en 2021 ging om 9,5% van al haar verstrekte hypotheek. Dus ook al is het verstrekken van maatwerkhypotheek duurder dan het verstrekken van standaardhypotheek, toch moet worden geacht dat Rabobank hieruit voordeel heeft gehaald. Zo heeft zij rente-inkomsten verdiend aan kredieten die in strijd met de Wft

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	74 van 87

verstrekkt zijn, waarbij de AFM nogmaals benadrukt dat het om zeer grote aantallen hypothecaire kredieten ging.

228. Rabobank stelt zich op het standpunt dat de AFM het verband tussen het stopzetten van de explains en het verlagen van het marktaandeel niet heeft onderbouwd. De AFM benadrukt dat zij in de boete geen causaal verband heeft willen aantonen tussen het stopzetten van de explains en de daling van de marktpositie. De AFM heeft opgenomen dat het stopzetten van de explains in combinatie met de daling van het marktaandeel “erop wijst” dat de explainmogelijkheden Rabobank onterecht (concurrentie)voordeel hebben opgeleverd. Een dergelijk verband acht de AFM ook na heroverweging aannemelijk; het ligt voor de hand dat Rabobank met de te ruim opgezette en toegepaste explainmogelijkheden een grotere markt heeft kunnen bedienen dan zonder die explains mogelijk was geweest. De AFM benadrukt bovendien dat een verband tussen een verlies van het marktaandeel van Rabobank en het stopzetten van de explains geenszins beslissend is voor de vraag of Rabobank voordeel heeft behaald met de verstrekking van onverantwoorde hypothecaire kredieten. Zoals in randnummer 227 al toegelicht, moet Rabobank onder aan de streep geacht worden te hebben verdiend aan deze kredieten. Afsluitend merkt de AFM ten aanzien van dit punt op dat het genoten voordeel een van de vele redenen is geweest voor de toepassing van het regime zwaardere zaken. Deze omstandigheid is op zichzelf bezien voor die keuze niet doorslaggevend geweest. In randnummer 225 heeft de AFM nader toegelicht waarom zij toepassing heeft gegeven aan het regime zwaardere zaken.
229. Rabobank merkt op dat de beleidsmatige aanpak van een overtreding van een beleidsmatige norm niet als verhoogde ernst en verwijtbaarheid mag worden meegewogen. Dat zou dubbelop zijn. De AFM merkt hierover op dat zij in het Boetebesluit niet de term ‘beleidsmatige aanpak’ van de overtreding van artikel 115 BGfo heeft gekoppeld aan de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. De AFM heeft in het Boetebesluit wel aangegeven dat het gaat om twee vastgestelde, structurele overtredingen van normen inzake verantwoorde kredietverstrekking. Ten eerste heeft de AFM in het beleid van Rabobank diverse tekortkomingen geconstateerd. Zeker bij de explains zou bovendien extra zorgvuldigheid geboden moeten zijn, gezien de verhoogde zorgvuldigheidseisen die zijn gesteld door de wetgever en de frequente toepassing van explains door Rabobank. Ten tweede heeft de AFM ten aanzien van de individuele klantdossiers vastgesteld dat sprake is geweest van, zo niet ook grootschalige, structurele overtredingen nu in ieder geval in 20% van de onderzochte dossiers krediet is verstrekt zonder dat aan de voorwaarden van artikel 4, eerste lid, Trhk was voldaan, waarmee sprake was van onverantwoorde kredietverlening (zie hierover ook randnummer 189 en volgende). Ten derde zijn er overtredingen geconstateerd in de individuele dossiers die niet de aard van incident hadden, maar duiden op een stelselmatigheid. Zo werd het Nibud-formulier in dossiers gebruikt om aan te

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 75 van 87

tonen dat het krediet verantwoord was, maar werden de bedragen die klanten zelf in het formulier hadden opgenomen niet geverifieerd. Ook heeft de AFM vastgesteld dat in de dossiers waarin verwachte toekomstige inkomensstijgingen werden meegenomen, deze inkomensstijgingen niet met stukken werden onderbouwd en gemotiveerd. Derhalve blijft de AFM van oordeel dat sprake is van structurele overtredingen. Ten overvloede merkt de AFM op dat het structurele karakter benadrukt wordt nu zowel het beleid als de uitvoering niet voldoet.

230. Het wettelijke boeteregime in artikel 1:81, vierde lid, Wft verhoogt de boetemaxima, zoals die volgen uit het tweede of derde lid, tot ten hoogste tweemaal het maximumbedrag als in de vijf jaren voorafgaand aan het Boetebesluit een boete voor eenzelfde overtreding is opgelegd. Het bestaan van die mogelijkheid betekent echter niet dat een overtreding die langer geleden is begaan niet kan worden meegenomen voor het bepalen van de mate van verwijtbaarheid van de overtreder. Het Boetetoemingsbeleid benoemt juist expliciet dat “eerder door de overtreder begane overtredingen van normen van gelijke of vergelijkbare strekking” kunnen worden meegenomen bij de mate van verwijtbaarheid.⁷⁶ Ten aanzien van het noemen van de boetes aan Rabobank uit 2010 merkt de AFM het volgende op. Het Boetetoemingsbeleid bepaalt expliciet dat een eerdere overtreding geen rol speelt bij de verwijtbaarheid als deze al wordt meegenomen in het kader van recidive zoals bedoeld in de wet.⁷⁷
231. De AFM benadrukt dat zij de boetes uit 2010 niet als recidive heeft meegenomen en derhalve in de verwijtbaarheid kan meenemen. Deze boetes heeft de AFM bovendien niet meegenomen als losstaand feit, maar in een patroon van overtredingen. Zij heeft ter onderbouwing van de opportuniteit van de boete en de toepassing van het regime zwaardere zaken als een van de relevante omstandigheden meegewogen dat zij Rabobank niet voor het eerst heeft aangesproken op overtredingen die zien op hypothecair krediet. De AFM heeft zich hierover sinds 2010 regelmatig tot Rabobank gericht. In 2010 zijn aan Rabobank boetes opgelegd wegens overtredingen van dezelfde wetsartikelen als in de onderhavige boete. In de periode 2018 tot en met 2021 heeft de AFM Rabobank bovendien opnieuw aangesproken op diverse tekortkomingen ten aanzien van hypothecair krediet, waarbij zowel informele als formele maatregelen zijn opgelegd. Voorgaande brengt mee dat Rabobank gedurende langere tijdspanne, en na daarop meerdere keren te zijn aangesproken door de AFM, nonconform gedrag heeft laten zien bij het aanbieden van hypothecaire kredieten. Zeker nu de overtredingen (deels) zien op beleid, dat inherent structureel en langlopend is en waarbij in het bijzonder van een onder toezicht staande instelling mag worden verwacht dat er lering wordt getrokken uit eerdere, vergelijkbare

⁷⁶ Artikel 3.2 ‘Stap 2 – Mate van verwijtbaarheid’ Boetetoemingsbeleid.

⁷⁷ Artikel 3.2 ‘Stap 2 – Mate van verwijtbaarheid’, voetnoot 1, Boetetoemingsbeleid.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 76 van 87

overtredingen, zijn ook overtredingen die langer terug zijn begaan relevant als omstandigheid bij het bepalen van het toepasselijke boeteregime.

232. Ten aanzien van het argument dat de situatie door Rabobank al in 2020 naar aanleiding van de uitkomsten uit de ‘deep dive’ is aangepakt met het doorvoeren van wijzigingen, voor zover deze niet al waren doorgevoerd of in gang gezet, overweegt de AFM als volgt. De AFM heeft in het Boetebesluit als verzwarende omstandigheid meegenomen dat Rabobank in december 2020 op basis van eigen onderzoek al concludeerde dat in hypotheekoffertes uit oktober 2020 in meerdere gevallen vermoedelijk sprake was van overkreditering en die situatie heeft laten voortbestaan.⁷⁸ Hoewel Rabobank naar aanleiding daarvan acties heeft ondernomen, waaronder de oprichting van de SDF, bleek uit het onderzoek door de AFM dat op de bevindingen uit de deep dive door Rabobank onvoldoende adequaat is gereageerd. Immers, ook na de bevindingen door Rabobank in december 2020 en de door Rabobank ingestelde acties, bleek het beleid van Rabobank zoals dat gold in 2021 niet te voldoen aan de vereisten die artikel 115 BGfo daaraan stelt. Bovendien zijn in het dossieronderzoek door de AFM in dossiers van de maand november 2021, bijna een jaar na de deep dive, overtredingen vastgesteld van artikel 4:34, eerste en tweede lid, Wft.
233. Ten aanzien van het argument van Rabobank dat de AFM onterecht zou hebben meegewogen dat de overtreding opzettelijk en bewust is gedaan overweegt de AFM als volgt. De AFM heeft nergens in het Boetebesluit de bewoordingen ‘opzettelijk’ of ‘bewust’ gebruikt of andere uitdrukkingen met dezelfde strekking. De AFM merkt bovendien op dat Rabobank hoe dan ook moet voldoen aan de wettelijke vereisten voor het beleid voor de acceptatie van hypothecaire kredieten en aan de normen die gelden voor verantwoorde kredietverstrekking. De door Rabobank gestelde afwezigheid van opzet of bewustheid doet aan het voorgaande niet af. Bovendien heeft Rabobank door de tekortkomingen in haar beleid het risico op overkreditering vergroot en heeft zij deze situatie ondanks haar eigen bevindingen in de deep dive laten voortbestaan. Mede gelet op al het voorgaande en de overige omstandigheden als genoemd in het Boetebesluit acht de AFM de overtredingen in hoge mate verwijtbaar aan Rabobank.
234. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

⁷⁸ Rabobank Deepdive Loan to Income (LTI) tussen 95%-100%, documentnummer 06.4.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 77 van 87

F3. De AFM heeft ten onrechte bij de ernst niet meegenomen dat consumenten niet benadeeld zijn

235. Rabobank voert aan dat de AFM bij de bepaling van de ernst van de overtreding ten onrechte niet heeft meegewogen dat er geen signalen zijn van overkreditering. Rabobank heeft onderzocht of er ten aanzien van de geselecteerde dossier indicaties zijn van financiële problemen bij hun klanten. Dat is niet het geval. De AFM beweert dat dit geen verschil maakt voor de ernst van de overtreding aangezien financiële problemen als gevolg van hypothecaire overkreditering niet snel zichtbaar worden omdat huishoudens doorgaans alle andere mogelijke maatregelen treffen voordat zij een betalingsachterstand op hun hypotheek laten ontstaan. Dit argument treft geen doel, nu uit het onderzoek van Rabobank naar de actuele spaarsaldi blijkt dat geen sprake is van financiële zorgen.

Reactie AFM

236. De AFM is eveneens na heroverweging van oordeel dat de afwezigheid op dit moment van indicaties van financiële problemen bij Rabobank geen reden kunnen zijn om tot een verminderde ernst te concluderen. De AFM benadrukt dat de wet voorschrijft dat *voordat* het krediet wordt verstrekt moet worden voldaan aan de vereisten van inwinnen, berekenen, motiveren, vastleggen en beoordelen van de kredietwaardigheid van de klanten. Een onderzoek achteraf naar mogelijke betalingsproblemen en spaarsaldi doet aan die verplichting niet af. De AFM wijst bovendien erop dat de onderzochte kredieten pas recent zijn gesloten, maximaal 5 jaar geleden, en dat juist problemen bij hypothecaire overkreditering gezien de lange looptijd van in de regel 30 jaar pas na jaren kunnen ontstaan. Daarbij zullen financiële problemen als gevolg van hypothecaire overkreditering niet snel zichtbaar worden, omdat een klant doorgaans eerst andere maatregelen zal nemen, voordat een hypotheekachterstand ontstaat. De stelling van Rabobank dat dit argument van de AFM niet kan worden gevolgd omdat de actuele spaarsaldi geen blijk geven van financiële problemen, doet niet af aan het voorgaande. Ten overvloede merkt de AFM op dat spaarsaldi immers een beperkt beeld geven van de gehele financiële situatie van een klant. Het vergroten van spaarsaldi, bijvoorbeeld, kan een indicatie zijn van een gezonde financiële situatie die duurzaam is met een periodieke ruimte om te sparen, maar die vergroting kan ook het gevolg zijn van een eenmalige financiële meevaller. Bovendien zegt het actuele beeld van de financiële situatie van de klant niets over toekomstige ontwikkelingen. De AFM volgt Rabobank dan ook niet in haar betoog dat de omstandigheid dat Rabobank op dit moment geen indicaties heeft van financiële problemen bij de desbetreffende klanten moet leiden tot een vermindering van de ernst van de overtreding.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 78 van 87

237. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

F4. De medewerking van Rabobank moet leiden tot een matiging van het boetebedrag

238. Rabobank voert aan dat op grond van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) de boete tot 100% verlaagd kan worden op grond van de volgende omstandigheden:
- i. de mate waarin de overtreder meewerkt bij het vaststellen van de overtreding;
 - ii. maatregelen die de overtreder na de overtreding heeft genomen om herhaling van de overtreding te voorkomen.
239. Zij stelt dat van deze omstandigheden sprake is. Rabobank heeft onverwijld maatregelen getroffen en verwijst hiervoor naar de zienswijze. De AFM heeft ten onrechte de door Rabobank doorgevoerde verbeteringen niet danwel onvoldoende meegewogen bij het opleggen van de boete en de boetehoogte. Dit aspect moet volgens Rabobank lijden tot matiging van de boete.

Reactie AFM

240. De AFM volgt het oordeel van Rabobank niet en onderbouwt dit als volgt. De omstandigheden bestaande uit medewerking en het treffen van maatregelen waarnaar Rabobank verwijst, zijn opgenomen in artikel 1b, eerste lid, onderdelen g en h van het Bbbfs. Deze omstandigheden kunnen ingevolge artikel 4, tweede lid, Bbbfs leiden tot een verlaging van het boetebedrag van 100%. De AFM merkt op dat zij bij het bepalen van de hoogte van de boete uitdrukkelijk rekening heeft gehouden met deze omstandigheden. Zij heeft ze meegewogen in de passendheidstoets, zie pagina 98 van het Boetebesluit, en op grond daarvan de boetehoogte verlaagd van € 15.400.000 naar € 12.000.000. Dat is een forse verlaging van afgerond 22%. De AFM heeft niet alleen de medewerking door Rabobank in zijn algemeenheid meegenomen als onderbouwing voor de verlaging, maar verwijst ook expliciet naar het stopzetten door Rabobank van de explains relatiebeëindiging, hogere lasten en hoger inkomen per 1 april 2022, wat voor Rabobank ingrijpend is geweest. Hoewel de AFM onderschrijft dat Rabobank verscheidene verbeteringen in haar beleid heeft doorgevoerd, acht zij een verdere verlaging op grond van deze omstandigheden echter niet gerechtvaardigd. Zij wijst er hierbij op dat Rabobank hoe dan ook gehouden was de overtredingen te beëindigen en mee te werken aan het onderzoek van de AFM. Ten aanzien van de overtreding van artikel 115 BGfo heeft Rabobank bovendien pas afdoende verbeteringen doorgevoerd nadat de AFM een voornemen aanwijzing heeft gestuurd.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 79 van 87

241. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

G. De boetehoogte is niet evenredig in het licht van eerder opgelegde boetes

242. Rabobank betoogt dat het Boetebesluit ten aanzien van de boetehoogte onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd tot stand is gekomen. Zij licht toe dat zij de boete aan Rabobank in vergelijking met andere boetes die zijn opgelegd wegens overtreding van artikel 4:34 Wft en/of artikel 115 BGfo onevenredig hoog acht. Ter onderbouwing hiervan heeft Rabobank onderstaande tabel in haar bezwaarschrift verwerkt.

Datum boetebesluit	Boetebedrag (EUR)	Grondslag (art.)
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]
[Datum]	[Bedrag]	[Grondslag]

Reactie AFM

243. De AFM deelt het oordeel van Rabobank niet dat de boete aan Rabobank ten aanzien van de eerder opgelegde boetes onevenredig hoog is en dat het Boetebesluit onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd tot stand is gekomen. De AFM onderbouwt dit als volgt.

244. De wettelijke boetesystematiek en de boetehoogtes zijn tussen de eerste door Rabobank aangehaalde boete van [datum] en de onderhavige boete aan Rabobank meermaals aangepast. De wetgever heeft er welbewust voor gekozen om de boetebedragen voor overtredingen van de Wft en daarmee ook van artikel 4:34 Wft substantieel te verhogen. In de Memorie van Toelichting is hierover het volgende opgenomen: “Daarbij draagt een dergelijke verhoging bij aan het

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 80 van 87

beoogde effect van een hogere mate van preventieve werking. De bestuurlijke boetes voor grotere instellingen zullen duidelijker <<voelbaar>> worden.”⁷⁹ In 2009 kon voor overtreding van artikel 4:34 Wft een maximale boete worden opgelegd van € 5.000 en voor artikel 115 BGfo een maximale boete van € 120.000. De huidige wetgeving biedt de mogelijkheid een boete van maximaal 10% van de netto-omzet van een grote onderneming op te leggen. Hierover zegt de wetgever het volgende: “Indien de overtreder in het jaar voorafgaand aan het opleggen van de boete een netto-omzet had van meer van 100 miljoen euro, geldt in afwijking van deze maxima een omzetgerelateerd maximum van 10% van de netto-omzet. (...) Deze hoge maximumboetes passen bij de ernst van de overtredingen (...) Dergelijke overtredingen moeten dan ook streng bestraft kunnen worden en de straffen die de toezichthouders kunnen opleggen moeten voldoende afschrikwekkende werking hebben. (...) De hoge maximumboetes passen ook bij het feit dat op de financiële markten zeer draagkrachtige ondernemingen actief zijn.”⁸⁰ Deze omzetgerelateerde boete van artikel 1:82 Wft is op 11 augustus 2016 geïntroduceerd en is toen voor ondernemingen met een netto-jaaromzet van boven de € 100 miljoen voor het eerst dwingend voorgeschreven. In het geval van Rabobank zou de maximumhoogte van de omzetgerelateerde boete neerkomen op meer dan € 1,2 miljard.

245. Vanwege de grondige herzieningen van het boetestelsel zijn de door de AFM opgelegde boetes tot en met [2011], zoals opgenomen in bovenstaande tabel, onvergelijkbaar met de onderhavige boete. Voor de boete van [2017] en de twee boetes van [2019] geldt dat deze opgelegd zijn voor overtredingen van artikel 4:34 Wft die hebben plaatsgevonden ofwel volledig vóór 11 augustus 2016, ofwel zowel voor als na die datum, waarbij de AFM vanwege de samenhang tussen de overtredingen heeft besloten daarvoor als geheel een boete op te leggen. Hierdoor was het omzetgerelateerde regime van het destijds nieuwe artikel 1:82 Wft niet van toepassing.⁸¹ Voorgaande staat bovendien nog los van de vraag of gezien de omzet van de beboete financiële ondernemingen überhaupt het omzetgerelateerde regime van toepassing zou zijn.
246. De meest recente boete voor overkreditering, van [2024], betrof een boete aan een financiële onderneming die gezien de netto-omzet viel onder het wettelijke boeteregime met basisbedragen en niet onder het omzetgerelateerde boeteregime. Net als eerdergenoemde boetes, is dus ook deze boete niet vergelijkbaar met de onderhavige.
247. Alleen al op grond van het bovenstaande, in het bijzonder de wijzigingen in de wettelijke boetesystematiek en de verschillen in omzet van de beboete ondernemingen waarnaar de tabel

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31458, nr. 3, p. 2.

⁸⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34455, nr. 3, p. 9-10.

⁸¹ Vergelijk artikel VI van de Wet implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik.

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	81 van 87

verwijst, concludeert de AFM dat de in de tabel opgenomen boetes en de onderhavige boete geen gelijke gevallen zijn. Dit maakt dat de boetehogtes ook niet met elkaar te vergelijken zijn. Nog daargelaten of de omstandigheden van die overtredingen in voldoende mate vergelijkbaar zijn. De blote conclusie van Rabobank dat de hoogte van de onderhavige boete vergeleken met andere boetes voor vergelijkbare overtredingen onevenredig hoog is, treft dus geen doel.

248. Ten slotte merkt de AFM nog op dat zij in haar Boetebesluit uitvoerig gemotiveerd heeft waarom zij de boete van € 12.000.000 passend heeft geacht en Rabobank dan ook niet volgt in haar stelling dat de boetehoogte onvoldoende gemotiveerd is.
249. Ten aanzien van dit onderdeel leidt heroverweging dus niet tot een ander oordeel.

H. De redelijke termijn is overschreden

250. Rabobank voert aan dat zowel de termijn van artikel 5:51 Awb als van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (**EVRM**) is overschreden. Die overschrijding zou tot een matiging van de boete met meer dan 25% moeten leiden.
251. Rabobank geeft ten aanzien van de termijn van artikel 5:51 Awb het volgende aan. De AFM meent in het Boetebesluit ten onrechte dat de dertienwekentermijn pas is gaan lopen op 23 maart 2023 (de datum van het Onderzoeksrapport) omdat volgens de AFM dit rapport pas zag op de overtredingen van zowel artikel 115, eerste lid, BGfo, als artikel 4:34 Wft. Dit laat onverlet dat tussen het moment waarop de AFM haar onderzoeksbevindingen ten aanzien van de gestelde overtreding van artikel 115 BGfo kenbaar heeft gemaakt en het Boetebesluit, er geruime tijd is verstreken. Het voornemen aanwijzing van 14 maart 2022 bevatte namelijk reeds de naam van Rabobank, het overtreden voorschrift en had een dagtekening. Daarmee voldeed het aan de vormvoorschriften van artikel 5:48, tweede lid, Awb. De dertienwekentermijn is dus vanaf 14 maart 2022 gaan lopen.
252. Rabobank merkt op dat er in het Onderzoeksrapport geen wijzigingen zijn opgetreden in de feiten en bevindingen ten opzichte van het voornemen aanwijzing. Er zijn 90 weken verstreken tussen het voornemen aanwijzing en het Boetebesluit. Het feit dat de bevindingen opnieuw zijn opgenomen in het Onderzoeksrapport maakt dit niet anders. De AFM merkt in het Conceptonderzoeksrapport van 15 november 2022 bovendien zelf op dat het voornemen aanwijzing als rapport moet worden aangemerkt. De achtergrond van de dertienwekentermijn is dat het voeren van verweer kan worden bemoeilijkt als te veel tijd verstrikt tussen de

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	82 van 87

overtredingen die in het rapport worden beschreven en het Boetebesluit zelf. Het uitbrengen van een tweede onderzoeksrapport dat ziet op dezelfde specifieke overtreding maakt niet dat alsnog aan de eis van artikel 5:51 Awb wordt voldaan. Daardoor zou de wettelijke waarborg haar betekenis verliezen. Tot slot merkt Rabobank hierover op dat als al wordt uitgegaan van het Conceptonderzoeksrapport van 15 november 2022 of het Onderzoeksrapport van 23 maart 2023 als startmoment voor de redelijke termijn, dat er ook al een overschrijding is van de dertienwekentermijn. Die overschrijding moet leiden tot (verdere) matiging van de boete.

253. Rabobank wijst erop dat het voornemen aanwijzing van 14 maart 2022 alle feiten en bevindingen bevatte voor de overtreding van artikel 115 BGfo. Vanaf die datum had rekening gehouden kunnen worden met de mogelijkheid dat een bestuurlijke boete zou worden opgelegd, nu de AFM als reactie op Rabobank heeft aangegeven dat de mogelijkheid om een boete op te leggen na het afzien van de aanwijzing onverminderd bleef bestaan. Op 14 maart 2022 is de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM dan ook aangevangen. Deze termijn schrijft voor dat boetes binnen een redelijke termijn moeten worden afgedaan. Die termijn was bij het nemen van het Boetebesluit (2 jaar en 3 maanden) al in ruime mate overschreden, terwijl de datum van de beslissing op bezwaar bepalend is.
254. Rabobank betoogt tot slot dat de overschrijdingen van de dertienwekentermijn (artikel 5:51 Awb) en de redelijke termijn (artikel 6 EVRM) moeten leiden tot een matiging van minimaal 25%. Zij wijst hierbij op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 8 maart 2023.⁸²

[Reactie AFM](#)

255. Voor de behandeling van deze bezwaargrond zijn de volgende data van belang:

⁸² ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913.

Datum 3 juli 2024
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 83 van 87

<i>Dossierstuk</i>	<i>Kenmerk</i>	<i>Datum</i>
Voornemen tot aanwijzing 115 BGfo	[kenmerk]	14 maart 2022
Afzien opleggen aanwijzing	[kenmerk]	21 juli 2022
Conceptonderzoeksrapport	[kenmerk]	Ongedateerd, verzonden op 15 november 2023
Onderzoeksrapport	[kenmerk]	23 maart 2023
Boetevoornemen, inclusief verzending Onderzoeksrapport	[kenmerk]	18 april 2023
Boetebesluit	[kenmerk]	4 december 2023

Dertienwekentermijn

256. De AFM volgt het betoog van de Rabobank ten aanzien van de overschrijding van de dertienwekentermijn ten dele. De termijn als bedoeld in artikel 5:51 Awb gaat lopen vanaf het moment dat van een overtreding een rapport is opgemaakt. Er is sprake van een rapport als het rapport is gedagtekend en het volgende vermeldt:
- de naam van de overtreder;
 - de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
 - zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.⁸³
257. De termijn van dertien weken is een termijn van orde en leidt als zodanig niet tot verval van de bevoegdheid om een boete op te leggen. Een overschrijding van deze termijn kan wel worden verdisconteerd in de hoogte van de boete.⁸⁴
258. De termijn van dertien weken wordt ten aanzien van de overtreding van artikel 4:34 Wft aangevangen met het Onderzoeksrapport van 23 maart 2023. Het Conceptonderzoeksrapport bevat slechts de voorlopige feiten en bevindingen van tien klantdossiers uit het onderzoek naar de naleving van artikel 4:34 Wft. In dit rapport wordt nergens een overtreding vastgesteld, wat in het rapport van 23 maart 2023 wel het geval is. Dat het voorlopige feiten en bevindingen zijn blijkt daarnaast ook uit de volgende passage uit de oplegbrief (kenmerk [...]): “Hierbij berichten wij u over de voorlopige feiten en bevindingen die volgen uit het onderzoek dat de Autoriteit Financiële Markten (AFM) uitvoert bij Coöperatieve Rabobank U.A. (Rabobank) naar verantwoorde kredietverstrekking (artikel 4:34 van de Wet op het financieel toezicht). De voorlopige feiten en

⁸³ Zie artikel 5:48, tweede lid, Awb.

⁸⁴ Zie CBB 28 maart 2014, ECLI:NL:CBB:2014:124

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 84 van 87

bevindingen zijn opgenomen in het bijgevoegde concept onderzoeksrapport (rapport).”

259. Pas het Onderzoeksrapport bij het Boetevoornemen voldoet aan alle vereisten van artikel 5:48, eerste lid, Awb.⁸⁵ Vanaf dat moment is de redelijke termijn ten aanzien van de overtreding van artikel 4:34 Wft aangevangen. Tussen het Boetebesluit en het Onderzoeksrapport zit 37 weken. Dit is een overschrijding van de termijn met 24 weken.
260. Ten aanzien van de overtreding van artikel 115 BGfo is op 14 maart 2022 een voornemen tot aanwijzing gestuurd. In dit voornemen is een voorlopig oordeel ten aanzien van de overtreding van artikel 115 BGfo opgenomen. Uit de brief van 21 juli 2022 (kenmerk [...]) waarin de AFM afziet van het geven van een aanwijzing, blijkt dat de AFM definitief van oordeel is dat Rabobank artikel 115 BGfo had overtreden. Deze brief in combinatie met het eerdere rapport voldoet aan de vereisten van een rapport als bedoeld in artikel 5:48 Awb. Tussen het afzien van de aanwijzing en het Boetebesluit zit 72 weken, dat is een overschrijding van 59 weken.
261. De AFM wijst erop dat het Onderzoeksrapport van 23 maart 2023 pas beide overtredingen bevatte en het een omvangrijk dossier en Boetebesluit betreft, wat maakt dat het niet onevenredig is dat de dertienwekentermijn is overschreden. Gezien een van de overtredingen echter zeer geruime tijd eerder is vastgesteld, matigt de AFM het boetebedrag in lijn met de jurisprudentie met 5%, zie vanaf randnummer 264. Dit komt neer op een verlaging van € 600.000.

Redelijke termijn 6 EVRM

262. De redelijke termijn van artikel 6, eerste lid, EVRM vangt aan op het moment dat het bestuursorgaan een handeling heeft verricht waaraan de beboete partij de verwachting kon ontlenen dat het bestuursorgaan haar een boete zou opleggen. Dat is in de regel het moment van het voornemen tot boeteoplegging. Pas met het Boetevoornemen van 18 april 2023 heeft de AFM voor het eerst de verwachting gewekt dat zij voor de overtredingen van artikel 115 BGfo en artikel 4:34 Wft tezamen voornemens was een boete op te leggen. Rabobank stelt dat de termijn al eerder aanving, namelijk op 14 maart 2022, het moment van het voornemen aanwijzing. Dit voornemen betrof een voornemen voor een herstelsanctie en geenszins voor een punitieve sanctie. De AFM ziet dan ook niet in dat zij op dat moment de verwachting zou hebben gewekt dat zij voornemens was een boete op te leggen. Dat zij een boete daarin niet uitsluit maakt dat niet anders. De AFM wijst er bovendien op dat tot het Boetevoornemen het onderzoek van de AFM naar de (mogelijke) overtredingen liep en dat dit ook voor Rabobank duidelijk moet zijn geweest. Tot die tijd heeft de AFM diverse onderzoekshandelingen verricht, waaronder het op 17 juni 2022

⁸⁵ Zie Rb. Rotterdam 29 september 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8466.

Datum 3 juli 2024
Ons kenmerk [...]
Pagina 85 van 87

vorderen van inlichtingen en het op 15 november 2022 versturen van een Conceptonderzoeksrapport. Op het Conceptonderzoeksrapport heeft Rabobank op 23 december 2022 en 18 januari 2023 gereageerd. In tegenstelling tot wat Rabobank betoogt, bevestigt de uitspraak van de Afdeling waaraan Rabobank refereert dat de redelijke termijn niet aanvangt met een voornemen om een herstelsanctie op te leggen waarbij de mogelijkheid voor een punitieve sanctie wordt opengelaten, maar pas met het Boetevoornemen.⁸⁶ De AFM volgt Rabobank dus niet dat de redelijke termijn op 14 maart 2022 aanving.

263. De redelijke termijn is dus aangevangen op 18 april 2023. Ten tijde van het nemen van deze beslissing op bezwaar is sindsdien 1 jaar en 3 maanden verstreken. De AFM wijst erop dat zowel de redelijke termijn van twee jaar tussen het Boetevoornemen en een eventuele uitspraak van de rechtbank, als de termijn van vier jaar tussen het Boetevoornemen en een eventuele uitspraak in hoger beroep niet zijn verstreken.⁸⁷ De AFM ziet daarom geen aanleiding om op grond van de redelijke termijn van artikel 6 EVRM het boetebedrag te matigen.

Matiging

264. Rabobank verzoekt om een matiging van minimaal 25% en wijst hierbij op de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2023.⁸⁸ De feiten en omstandigheden in die casus zijn echter niet vergelijkbaar met de onderhavige. Bovendien was sprake van omvangrijke termijnoverschrijdingen. Zo bedroeg de termijn tussen de boetekennisgeving en de uitspraak van het hoger beroep 7 jaar en een maand. De dertienwekentermijn was voor alle overtredingen met een jaar en elf maanden overschreden. Daarnaast weegt de Afdeling mee dat, ook nadat door de te beboeten partij contact was gezocht, niet was gebleken dat het bestuursorgaan tussentijds mededelingen heeft gedaan over het verloop van de procedure.⁸⁹
265. Nu in onderhavig geval geen overschrijding van de redelijke termijn aan de orde is, de dertienwekentermijn niet in dezelfde mate is overschreden als in bovengenoemde uitspraak en er vanaf het Boetevoornemen regelmatig contact is geweest tussen de AFM en Rabobank, ziet de AFM geen aanleiding om aan te sluiten bij een matiging van 25%. De rechter heeft meermaals

⁸⁶ Zie ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, r.o. 9.2.

⁸⁷ De AFM merkt op dat in de rechtspraak tevens is bepaald dat de complexiteit van de zaak tot een verlenging van de redelijke termijn kan leiden. Zie ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, r.o. 9.3.

⁸⁸ ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913.

⁸⁹ ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913, r.o. 9.4.

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	86 van 87

voor een overschrijding van de dertienwekentermijn een matiging van 5% voorgeschreven bij vergelijkbare overschrijdingen.⁹⁰ De AFM acht derhalve een matiging van 5% passend.

266. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus wel tot een ander oordeel, namelijk een verlaging van de boete met 5% wat nominaal neerkomt op € 600.000.

V. Besluit

267. De AFM heeft besloten het Boetebesluit te herroepen voor zover het de hoogte van de boete betreft en laat het besluit voor het overige in stand.⁹¹ De AFM stelt de boete vast op € 11.400.000. De motivering van het Boetebesluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.
268. Rabobank heeft verzocht om vergoeding van de kosten die zij in de bezwaarprocedure heeft gemaakt. Op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb heeft een belanghebbende enkel recht op vergoeding van de kosten indien het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. De AFM heeft het Boetebesluit deels herroepen. Gelet op het voorgaande kent de AFM Rabobank voor de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken een vergoeding toe van € 1.248 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen bij de hoorzitting, met een waarde per punt van € 624 en wegingsfactor 1).⁹²

VI. Rechtsgangverwijzing

Iedere belanghebbende kan tegen deze beslissing op bezwaar beroep instellen door binnen zes weken na bekendmaking ervan een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Natuurlijke personen kunnen ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1506; Rb. Rotterdam 21 december 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:12285.

⁹¹ Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door [functie] en [functie].

⁹² Artikel 7:15, tweede lid, Awb, in samenhang met artikel 1 en 2 Besluit proceskosten bestuursrecht en de bijlage hierbij.

Datum	3 juli 2024
Ons kenmerk	[...]
Pagina	87 van 87

elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

VII. Publicatie

Op grond van de Wft dient de AFM de uitkomst van deze beslissing op bezwaar bekend te maken, alsmede eventueel het instellen van beroep.⁹³ De AFM zal daarbij afwegen of er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor er aanleiding is om anoniem te publiceren of om de publicatie uit te stellen. Rabobank zal hierover in een aparte brief worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om haar zienswijze te geven.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd
Juridische Zaken

⁹³ Op grond van artikel 1:97, vijfde lid, Wft.