

Openbare versie

Centraal Administratiekantoor Dordrecht B.V.

[...]

[...]

[...]

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 93
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Beslissing op bezwaar Centraal Administratiekantoor Dordrecht B.V.

Geachte heren [...],

Bij besluit van 21 november 2022 met kenmerk [...] heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) aan Centraal Administratiekantoor Dordrecht B.V. (**CAK Dordrecht**) een bestuurlijke boete opgelegd van € 2.500.000 wegens overtreding van artikel 4:11, tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**) in de periode van 17 april 2018 tot en met 4 mei 2021 (het **Boetebesluit**). Tegen het Boetebesluit heeft CAK Dordrecht bezwaar gemaakt. De AFM heeft besloten het Boetebesluit in stand te laten. 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 het verloop van de bezwaarprocedure. 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.

Datum 27 september 2023
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 2 van 93

Inhoudsopgave

I.	Procedure.....	4
II.	Algemene feiten en omstandigheden.....	5
III.	Bezwaargronden	6
IV.	Heroverweging en beoordeling bezwaargronden	6
A.	Toerekening aan CAK	7
i.	Wettelijk kader	7
ii.	Beoordeling	7
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	13
B.	Wijziging van de polisvoorwaarden	15
i.	Wettelijk kader	16
ii.	Beoordeling	16
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	18
C.	Informatie over de indexering	21
i.	Wettelijk kader	21
ii.	Beoordeling	21
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	24
D.	Informatie over vervalt termijn.....	27
i.	Wettelijk kader	27
ii.	Beoordeling	28
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	30
E.	Informatie over premieverhoging.....	33
i.	Wettelijk kader	33
ii.	Beoordeling	34
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	38
F.	Informatie over wijzigingen ‘schadeverzekering voor inzittende’ (SVI)	42
i.	Wettelijk kader	42

Datum 27 september 2023
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 3 van 93

ii.	Beoordeling	42
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	44
G.	Informatie over klantreviews	48
i.	Wettelijk kader	48
ii.	Beoordeling	50
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	53
H.	Precontractuele informatie	61
i.	Wettelijk kader	61
ii.	Beoordeling	62
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	65
I.	Transparantie over beloningsbeleid	70
i.	Wettelijk kader	70
ii.	Beoordeling	70
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	71
J.	Overkoepelend: integere bedrijfsuitoefening	73
i.	Wettelijk kader	73
ii.	Beoordeling	73
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	76
K.	Boetehoogte	84
i.	Wettelijk kader	84
ii.	Beoordeling	84
iii.	Beoordeling bezwaargronden	85
L.	Rechtmatigheid publicatie Boetebesluit	89
i.	Wettelijk kader	89
ii.	Beoordeling van de overtreding	89
iii.	Beoordeling van de bezwaargronden	91
V.	Besluit	93
VI.	Rechtsgangverwijzing	93

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	4 van 93

I. Procedure

1. Bij besluit van 21 november 2022 met kenmerk [...] heeft de AFM aan CAK Dordrecht een bestuurlijke boete opgelegd van € 2.500.000 wegens overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft in de periode van 17 april 2018 tot en met 4 mei 2021. In het Boetebesluit heeft de AFM vastgesteld dat CAK Dordrecht artikel 4:11, tweede lid, Wft heeft overtreden omdat zij geen adequaat beleid heeft gevoerd dat een integere uitoefening van haar bedrijf waarborgde. In totaal heeft de AFM acht onderliggende overtredingen vastgesteld. Zes overtredingen zien op het feit dat CAK Dordrecht niet correcte, onduidelijke en/of misleidende informatie heeft verstrekt (overtreding artikel 4:19, tweede lid, Wft). Daarnaast verstrekte CAK Dordrecht belangrijke verzekeringsinformatie, zoals het polisblad en de verzekeringsvoorwaarden, uitsluitend per e-mail of via de website, zonder dat klanten hiervoor op ondubbelzinnige wijze toestemming hadden gegeven (overtreding artikel 49a, eerste tot en met het vierde en zesde lid, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (**BGfo**)). CAK Dordrecht was tot slot niet transparant over haar beloningsbeleid (overtreding artikel 1:120, eerste lid, Wft).
2. Bij brief van 25 november 2022 heeft CAK Dordrecht pro forma bezwaar gemaakt tegen het Boetebesluit.
3. Op 25 november 2022 diende CAK Dordrecht een verzoek om een voorlopige voorziening in bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam, waarbij CAK Dordrecht verzocht het besluit tot publicatie van het Boetebesluit te schorsen.
4. Bij brief van 5 december 2022 met kenmerk [...] heeft de AFM de ontvangst bevestigd van het pro forma bezwaarschrift en CAK Dordrecht een termijn van vier weken gegeven na de dag van verzending van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam om de gronden van bezwaar aan te vullen. In de brief geeft de AFM ook aan dat, als CAK Dordrecht gebruik wil maken van haar recht om gehoord te worden, zij dit uiterlijk bij het indienen van de aanvullende bezwaargronden kan aangeven.
5. Op 26 april 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam uitspraak gedaan over het door CAK Dordrecht ingediende verzoek. De voorzieningenrechter heeft het verzoek integraal afgewezen (de **Voorzieningenuitspraak**).¹

¹ Rb. Rotterdam (vzr.) 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:4055.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 93

6. Op 28 april 2023 heeft de AFM het Boetebesluit gepubliceerd.
7. Bij brief van 12 juni 2023 heeft CAK Dordrecht haar bezwaargronden aangevuld (het **Bezwaar**). CAK Dordrecht heeft niet aangegeven dat zij gebruik wil maken van haar recht om te worden gehoord.
8. Bij brief van 14 juni 2023 met kenmerk [...] heeft de AFM de ontvangst bevestigd van de aanvullende bezwaargronden.
9. Op 4 juli 2023 heeft de AFM telefonisch contact opgenomen met CAK Dordrecht en verzocht om instemming met uitstel van de beslistermijn tot en met 3 oktober 2023. Per e-mail van 5 juli 2023 heeft de gemachtigde van CAK Dordrecht bevestigd dat CAK Dordrecht akkoord gaat met uitstel tot en met 3 oktober 2023, in overeenstemming met artikel 7:10, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).

II. Algemene feiten en omstandigheden

10. Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in het onderzoeksrapport van 9 augustus 2022 met kenmerk [...] (het **Onderzoeksrapport**) dat met het boetevoornemen van 3 maart 2022 en met kenmerk [...] aan CAK Dordrecht is verzonden en de feiten die zijn opgenomen in het Boetebesluit. De feiten die zijn genoemd in het Onderzoeksrapport en het Boetebesluit moeten hier, voor zover zij niet al zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd. In paragraaf IV van deze beslissing op bezwaar zet de AFM per overtreding de voor die overtreding relevante feiten uiteen.
11. Op 4 mei 2021 verstuurde de AFM aan CAK Dordrecht een voornemen tot aanwijzing (**Voornemen aanwijzing**) wegens overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft. In het Voornemen aanwijzing stelde de AFM veertien overtredingen vast. Op 6 juli 2021 heeft CAK Dordrecht een mondelinge en schriftelijke zienswijze gegeven op het Voornemen aanwijzing. Bij brief van 14 december 2021 informeerde de AFM CAK Dordrecht dat zij afziet van het Voornemen aanwijzing, omdat CAK Dordrecht in de periode tussen het voornemen en de zienswijze aanpassingen heeft doorgevoerd waardoor het merendeel van de vastgestelde overtredingen werd weggenomen. De overtreding van artikel 49a BGfo en artikel 1:120, eerste lid, Wft was niet beëindigd. De AFM heeft CAK Dordrecht er daarbij op gewezen dat de AFM alsnog andere maatregelen kan treffen naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen. De aan het Boetebesluit ten grondslag gelegde termijn van overtreding eindigde op 4 mei 2021. Dit is de datum van het Voornemen aanwijzing.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 93

III. Bezwaargronden

12. Kort samengevat en zakelijk weergegeven bevat het Bezwaar de volgende bezwaargronden:
- A. De gedragingen of het nalaten van [Verzekeraar] en de aangesloten ondernemingen van CAK Dordrecht zijn niet toerekenbaar aan CAK Dordrecht
 - B. CAK Dordrecht heeft geen onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over de polisvoorwaarden
 - C. CAK Dordrecht heeft geen incorrecte, onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over de indexering
 - D. CAK Dordrecht heeft geen incorrecte, onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over de vervaltermijn
 - E. CAK Dordrecht heeft geen onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over premieverhogingen
 - F. CAK Dordrecht heeft geen onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over wijzingen van de voorwaarden van de SVI-verzekeringen
 - G. CAK Dordrecht heeft geen onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over de ervaringen van klanten
 - H. CAK Dordrecht heeft op geldige wijze precontractuele informatie verstrekt aan klanten
 - I. CAK Dordrecht is transparant geweest over haar beloningsbeleid zoals bedoeld in artikel 1:120 Wft
 - J. Er is geen sprake van een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft
 - K. De boetehoogte is onjuist vastgesteld
 - L. De publicatie van het Boetebesluit is onrechtmatig

IV. Heroverweging en beoordeling bezwaargronden

13. De AFM heeft vastgesteld dat CAK Dordrecht in totaal acht verschillende overtredingen heeft begaan van de Wft en het BGfo. De bezwaargronden die CAK Dordrecht aanvoert, hebben betrekking op deze overtredingen, de toerekening daarvan aan CAK Dordrecht, de hoogte van de boete en de rechtmatigheid van de publicatie van het Boetebesluit.
14. De AFM heeft bij de behandeling van het Bezwaar hieronder zoveel als mogelijk de volgorde aangehouden die CAK Dordrecht in haar Bezwaar heeft gebruikt. Verschillende onderdelen van bepaalde bezwaargronden staan in het Bezwaar echter geordend onder bezwaargronden waarop die onderdelen geen betrekking hebben. Daarnaast worden veel onderdelen in het Bezwaar herhaald. De AFM heeft hierin een logische volgorde aangebracht voor de leesbaarheid van deze

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 93

beslissing op bezwaar. De reactie van CAK Dordrecht in het Bezwaar op het oordeel van de voorzieningenrechter komt grotendeels overeen met de bezwaargronden van CAK Dordrecht, welke op hun beurt grotendeels overeenstemmen met de gronden in het verzoekschrift van CAK Dordrecht in het kader van de voorzieningenprocedure. Deze reactie behoeft in de meeste gevallen dus geen aparte behandeling. Waar de reactie van CAK Dordrecht op het oordeel van de voorzieningenrechter wel afwijkt van de bezwaargronden, gaat de AFM hieronder apart in op de reactie van CAK Dordrecht op het oordeel van de voorzieningenrechter.

15. Hieronder zal de AFM per bezwaargrond steeds eerst het wettelijk kader voor zover relevant uiteenzetten, dan haar beoordeling geven of er sprake is van een overtreding en ten slotte beoordelen of de bezwaargronden van CAK Dordrecht tot een ander oordeel aanleiding geven.

A. Toerekening aan CAK

i. Wettelijk kader

16. Artikel 4:19, tweede lid, Wft bepaalt dat door een financiële onderneming aan cliënten verstrekte of beschikbaar gestelde informatie, waaronder reclame-uitingen, over een financieel product, financiële dienst of nevendienst correct, duidelijk en niet misleidend moet zijn. De norm is ook van toepassing op de financiële onderneming die de informatie in haar opdracht laat verstrekken.²
17. Artikel 2:105, eerste en tweede lid, Wft bepaalt – kortgezegd – dat bepaalde ondernemingen zich kunnen aansluiten bij een vergunninghouder (de **centrale instelling** of **centrale organisatie**) waardoor zij een **aangesloten onderneming** worden. Die vergunning van de centrale instelling geldt dan dus ook voor de aangesloten onderneming. Artikel 4:5, eerste lid, Wft bepaalt vervolgens dat het handelen en nalaten te handelen door een aangesloten onderneming³ als het handelen en nalaten te handelen van de vergunninghouder geldt. Met andere woorden: het (niet) handelen van een aangesloten onderneming wordt toegerekend aan de centrale instelling.⁴

ii. Beoordeling

² CBb 29 april 2016, ECLI:NL:CBB:115, r.o. 5.4.

³ Voor de toepassing van het bepaalde ingevolge deel 4 van de Wft met betrekking tot het verlenen van financiële diensten, met uitzondering van het aanbieden van rechten van deelneming in een beleggingsinstelling of een icbe. Hieronder valt artikel 4:19, tweede lid, Wft.

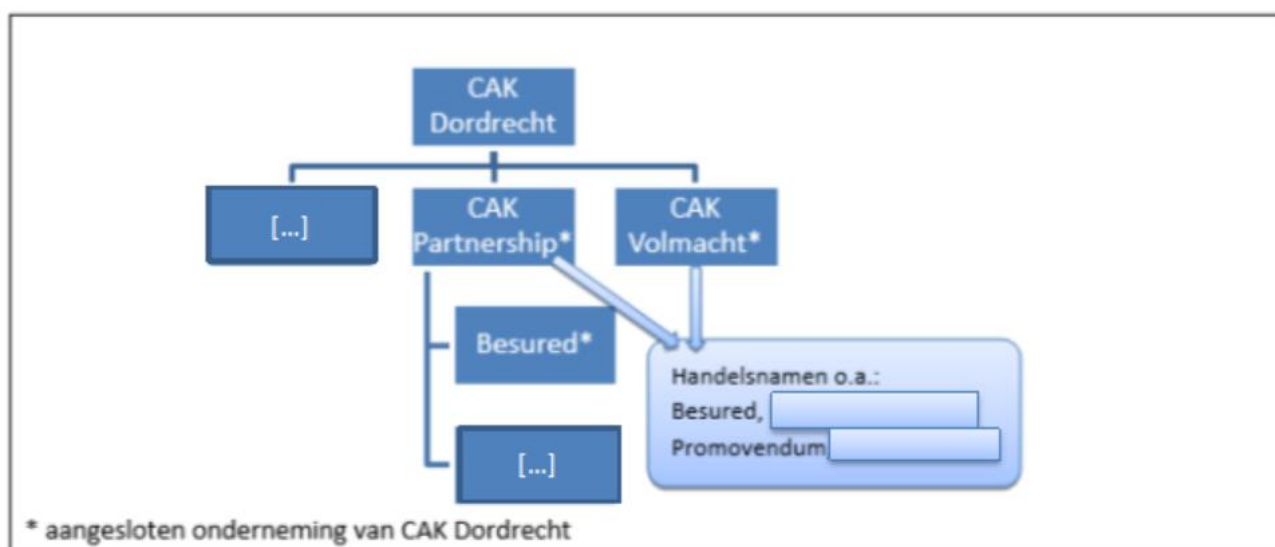
⁴ Zie bijvoorbeeld CBb 15 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:983.

Datum 27 september 2023
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 8 van 93

18. Hieronder zet de AFM eerst de groepsstructuur uiteen van CAK Dordrecht. Vervolgens zet de AFM uiteen wie de voorwaarden van Promovendum inhoudelijk opstelde. Vervolgens gaat de AFM in op de vraag wie verantwoordelijk is voor de inhoud van de voorwaarden van Promovendum.
19. Het primaire bezwaar van CAK Dordrecht bij de overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft (de overtredingen die betrekking hebben op informatie in of over de voorwaarden van verzekeringen) is dat zij geen verzekeraar is, zij daarom niet verantwoordelijk is voor de inhoud van deze voorwaarden en daarom geen verantwoordelijkheid zou dragen voor voornoemde overtredingen. Verder zou het handelen of nalaten van aangesloten ondernemingen van CAK Dordrecht niet zonder meer aan haar toerekenbaar zijn.

De groep CAK Dordrecht

20. Voordat de AFM de toerekenbaarheid van de overtredingen aan CAK Dordrecht beoordeelt, zet zij kort de voor de overtredingen relevante groepsstructuur van CAK Dordrecht uiteen. Schematisch en versimpeld ziet de structuur van CAK Dordrecht er als volgt uit:



Deze groep laat zich – voor zover relevant – als volgt beschrijven. De AFM merkt hierbij op dat verwijzingen naar natuurlijke personen zijn gepseudonimiseerd om de privacy van deze personen te borgen.⁵

⁵ In bijlage 3 van het Onderzoeksrapport is een overzicht opgenomen van de termen (bijvoorbeeld Beleidsbepaler1) waarmee naar welke natuurlijke persoon verwezen wordt.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 9 van 93

21. De groep van CAK Dordrecht kent één verzekeraar (met vergunning als bedoeld in artikel 2:27 Wft): [Verzekeraar] Verzekeringsmaatschappij N.V. (**[Verzekeraar]**). Dit is een schadeverzekeraar. [Verzekeraar] is gevestigd op hetzelfde adres als CAK Dordrecht. De enig aandeelhouder van [Verzekeraar] is CAK Dordrecht.
22. **CAK Dordrecht** is zelf geen verzekeraar, maar een bemiddelaar in en adviseur over hypotheek, financieringen en verzekeringen. Zij is daarmee een financieëldienstverlener en beschikt over een bemiddelingsvergunning als bedoeld in artikel 2:80 Wft van de AFM. CAK Dordrecht functioneert als centrale organisatie in de zin van artikel 2:105 Wft en had in de voor het Boetebesluit relevante periode vijf aangesloten ondernemingen aangemeld bij de AFM:
- CAK Volmacht B.V. (**CAK Volmacht**): een dochteronderneming van CAK Dordrecht. Zij maakte gebruik van de handelsnamen: CAK Volmacht B.V., Besured, [Verzekeraar], Promovendum en [aangesloten onderneming B];
 - C.A.K. Partnership B.V. (**CAK Partnership**): eveneens een dochteronderneming van CAK Dordrecht. Zij maakte gebruik van de volgende handelsnamen: Besured, [Verzekeraar], Promovendum en [aangesloten onderneming B];
 - Besured B.V.: een dochteronderneming van CAK Partnership B.V.;
 - [aangesloten onderneming A];
 - [aangesloten onderneming B].
23. **Promovendum** is (enkel) een handelsnaam, die wordt gebruikt door CAK Volmacht en CAK Partnership.⁶ CAK Partnership heeft de domeinnaam www.promovendum.nl geregistreerd, met als contactpunt een e-mailadres eindigend op @cak.nl.
24. De AFM is op grond van de overwegingen hieronder van oordeel dat de verweten gedragingen toerekenbaar zijn aan CAK Dordrecht. Om die reden wordt in deze beslissing op bezwaar steeds naar CAK Dordrecht verwezen in plaats van naar de aangesloten ondernemingen of de verzekeraar, tenzij expliciet een van de aangesloten ondernemingen (CAK Partnership respectievelijk CAK Volmacht) of de verzekeraar ([Verzekeraar]) genoemd wordt.

De voorwaarden werden opgesteld door en in naam van Promovendum, dit is een handelsnaam van (een aangesloten onderneming van) CAK Dordrecht.

25. In artikel 1, onderdeel j, van de algemene verzekeringsvoorwaarden van Promovendum is te lezen⁷: “Wij: Promovendum”. Promovendum wordt in artikel 1, onderdeel d, gedefinieerd als: “Onder

⁶ Zie documenten 20220128 - Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel - C.A.K. Partnership.pdf en 20220128 – Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel – CAK Volmacht.pdf.

⁷ Zie artikel 1, onderdeel d, van de algemene verzekeringsvoorwaarden van Promovendum (P2014.1) op <https://www.promovendum.nl/sites/default/files/docs/promovendum-algemene-voorwaarden-2014.pdf>.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 10 van 93

Promovendum wordt in de voorwaarden verstaan intermediair van [Verzekeraar] Verzekeringsmaatschappij N.V. Postbus 362, 3300 AJ Dordrecht. KvK 24370396. [Verzekeraar] Verzekeringsmaatschappij N.V. is de risicodrager van de schadeverzekeringen (exclusief zorgverzekeringen) die worden aangeboden onder de naam Promovendum.” (onderstreping AFM).

26. CAK Dordrecht trad in de relevante periode op als bemiddelaar (tussenpersoon) voor [Verzekeraar]. CAK Dordrecht bevestigt in randnummer 7.8.12 van het Bezwaar dat CAK Dordrecht de tussenpersoon was van [Verzekeraar] in de voor de schending van artikel 1:120, tweede lid, Wft relevante periode van 18 september 2018 tot en met 4 mei 2021: *“In het tweede bullet point van het mailbericht [...], wordt verwezen naar beloning van medewerkers maar dat is ongelukkig opgeschreven aangezien het ging om de beloning van tussenpersoon CAK.”*⁸ Dit komt overeen met de voor het Boetebesluit relevante periode.
27. De handelsnaam Promovendum staat echter geregistreerd op naam van CAK Partnership en CAK Volmacht. In de nieuwe algemene verzekeringsvoorwaarden van Promovendum (P22-ALG-01)⁹ staat vermeld: *“Promovendum (KvK 23076960) is een intermediair van [Verzekeraar] Verzekeringsmaatschappij N.V.”* Het genoemde KvK-nummer behoort toe aan CAK Partnership, een aangesloten onderneming van CAK Dordrecht, wiens (niet) handelen ingevolge artikel 2:105 Wft geldt als (niet) handelen van CAK Dordrecht.
28. Het is onduidelijk of in voornoemde voorwaarden met de intermediair van [Verzekeraar] ofwel CAK Dordrecht ofwel CAK Partnership wordt bedoeld. Dit is echter niet relevant aangezien CAK Dordrecht verantwoordelijk is voor de inhoud van de voorwaarden ofwel omdat zij die opstelde ofwel omdat een aangesloten onderneming van CAK Dordrecht die opstelde.
29. Ten overvloede stelt de AFM vast dat CAK Dordrecht inhoudelijk rechtstreeks betrokken was bij de overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft die (deels) betrekking hebben op de inhoud van de voorwaarden. De AFM verwijst naar paragrafen 5.2 (wijziging polisvoorwaarden), 6.4.2 (indexering), 8.4.3 (premieverhoging) en 9.4.2 (SVI) van het Boetebesluit, waaruit blijkt dat medewerkers en beleidsbepalers van CAK Dordrecht betrokken zijn geweest bij het opstellen van polisvoorwaarden, CAK Dordrecht instond voor het voorleggen daarvan aan de AFM en de oude voorwaarden op de website van Promovendum (CAK Dordrecht) vervangen werden zonder wijziging in de naamgeving. CAK Dordrecht bepaalde dus de inhoud van de voorwaarden van Promovendum, minstens was zij mede verantwoordelijk voor deze inhoud en/of gaf zij opdracht tot het op deze wijze opstellen van

⁸ CAK Dordrecht wordt door CAK Dordrecht op het voorblad van het Bezwaar afgekort als “CAK”.

⁹ Zie artikel 3 van algemene verzekeringsvoorwaarden Promovendum versie P22-ALG-01 op <https://www.promovendum.nl/sites/default/files/docs/Verzekeringsvoorwaarden-algemeen-P22-ALG-01.pdf>.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 93

de voorwaarden. Daarbij is ook relevant dat CAK Dordrecht als enig aandeelhouder van [Verzekeraar] hier een doorslaggevende, feitelijke invloed op kon hebben. Dit blijkt ook uit het feit dat de bestuurders van [Verzekeraar] (sinds 17 april 2018 respectievelijk 26 november 2004) dezelfde personen zijn als Beleidsbepaler² en Beleidsbepaler⁵ van CAK Dordrecht.¹⁰

Voorts merkt de AFM eveneens ten overvloede op dat CAK Dordrecht na ontvangst van het Voornemen aanwijzing kennelijk bij machte was om of opdracht kon geven tot de daarin opgenomen gedragslijnen bij de bij haar aangesloten ondernemingen en [Verzekeraar] door te (laten) voeren (zie randnummer 8.4 van haar Bezwaar: er zijn allerlei maatregelen getroffen om de overtredingen te beëindigen). In randnummer D.3.3 van de zienswijze naar aanleiding van het Voornemen aanwijzing stelt CAK Dordrecht dat hieruit niet de conclusie getrokken mag worden dat *“CAK feitelijk deze activiteiten uitoefent of daarover zeggenschap kan uitoefenen: CAK is hierin afhankelijk geweest van de medewerking van de andere entiteit”*, waarbij deze andere entiteit [Verzekeraar] betreft. De AFM volgt deze stelling niet gelet op de andere in de alinea's hierboven genoemde elementen waaruit blijkt dat CAK Dordrecht wel juridische en feitelijke zeggenschap uitoefende ten aanzien van [Verzekeraar]. Dat die entiteit meewerkt aan de opdrachten die CAK Dordrecht geeft, is evident, gelet op de juridische en feitelijke macht van CAK Dordrecht als enig aandeelhouder (die in de verschillende ondernemingen dezelfde personen als bestuurders of beleidsbepalers benoemde).

30. Hieruit blijkt dat de (inhoud van de) voorwaarden opgesteld werden door CAK Dordrecht of haar aangesloten ondernemingen, en niet [Verzekeraar].

Toerekening (niet) handelen door aangesloten ondernemingen van CAK Dordrecht aan CAK Dordrecht

31. De informatieverstrekking is toe te rekenen aan CAK Dordrecht, omdat die werd opgesteld, verstrekt of ter beschikking gesteld door een aangesloten onderneming van CAK Dordrecht.
32. De voorwaarden van de verzekeringen werden opgesteld door en in naam van Promovendum. De verzekeringen werden afgesloten via de afsluitstraat¹¹ van Promovendum. De voorwaarden waren ook terug te vinden op de website van Promovendum. Uit de e-mails waarmee de informatie over voorwaarden verstrekt werden, blijkt dat deze informatieverstrekking gebeurde onder de handelsnaam Promovendum. De voorwaarden werden dus verstrekt of ter beschikking gesteld door de rechtspersoon die die handelsnaam bezigde.

¹⁰ Zie documenten KvK print NA - INT -21122020.pdf en Print Kamer van Koophandel CAK Dordrecht 23 11 2020.

¹¹ De online-omgeving op de website van Promovendum waarbinnen verzekeringen afgesloten kunnen worden.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 93

Uit de KvK-uittreksels van CAK Partnership en CAK Volmacht blijkt dat (enkel) zij deze handelsnaam bezigden.¹² Uit het KvK-uittreksel van [Verzekeraar] blijkt dat deze handelsnaam niet op naam van [Verzekeraar] geregistreerd werd.¹³ Uit de voorwaarden van Promovendum blijkt verder dat Promovendum de “*intermediair van [Verzekeraar]*” was. CAK Dordrecht stelt dat CAK Dordrecht als tussenpersoon van [Verzekeraar] fungeerde. Zoals hierboven is toegelicht, definiëren de nieuwe algemene verzekeringsvoorwaarden Promovendum met een verwijzing naar het KvK-nummer van CAK Partnership. De stelling van CAK Dordrecht dat [Verzekeraar] de voorwaarden opstelde en daarvoor verantwoordelijk is, kan dus niet gevolgd worden.

33. Voor zover de overtreding (ook) begaan werd onder de handelsnaam Promovendum, en dus door CAK Partnership en/of CAK Volmacht, geldt dat CAK Dordrecht als centrale organisatie verantwoordelijk is voor het (niet) handelen in overeenstemming met artikel 4:19, tweede lid, Wft door deze aangesloten ondernemingen. Dit is zo op grond van artikel 2:105 juncto 4:5 Wft, zoals blijkt uit de uiteenzetting van het wettelijk kader hierboven in deze paragraaf IV.A.

CAK Dordrecht is verantwoordelijk voor informatie, ook wat betreft de inhoud van de voorwaarden

34. Daarbij komt dat CAK Dordrecht ook zelf als normadressant verantwoordelijk is voor naleving van artikel 4:19, tweede lid, Wft. De AFM heeft vastgesteld dat CAK Dordrecht zes overtredingen heeft begaan van artikel 4:19, tweede lid, Wft. Deze norm stelt eisen aan de “*door een financiële onderneming aan cliënten verstrekte of beschikbaar gestelde*” informatie. Onder de definitie van financiële onderneming van artikel 1:1 Wft valt ook de financiële dienstverlener (zie onder k.), wat CAK Dordrecht is (als bemiddelaar). Hierboven bleek al dat CAK Dordrecht als bemiddelaar de in het geding zijnde informatie verstrekte of beschikbaar stelde. Zij is dus verantwoordelijk voor de schendingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft.
35. Dat ook een financiële dienstverlener normadressant is van artikel 4:19, tweede lid, Wft past bij het uitgangspunt dat hier de klant beschermd moet worden tegen onjuiste of misleidende informatie. Het is immers CAK Dordrecht als de financiële dienstverlener (of minstens diens aangesloten ondernemingen) die – ook in onderhavige zaak – in direct contact staat met de klant, door hem te adviseren en te bemiddelen.
36. Verder blijkt uit de, ook in het Boetebesluit aangehaalde¹⁴, uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (**CBb**) dat ook de opdrachtgever tot het verstrekken of beschikbaar stellen

¹² Zie documenten 20220128 – Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel – C.A.K. Partnership.pdf en 20220128 - Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel - CAK Volmacht.pdf.

¹³ Zie document KvK print NA - INT -21122020.

¹⁴ Zie paragraaf 5.4.2 van het Boetebesluit.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 93

van de informatie normadressant is van artikel 4:19, tweede lid, Wft: *“Aldus is de in het tweede lid neergelegde kwaliteitsnorm van toepassing op informatie die een financiële onderneming zelf verstrekt of beschikbaar stelt, dan wel in opdracht laat verstrekken of beschikbaar stellen.”*¹⁵ Hieruit volgt dat voor de vaststelling van een overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft relevant is welke financiële onderneming de informatie heeft verstrekt, beschikbaar heeft gesteld dan wel daartoe opdracht gaf. Gelet op de invloed die CAK Dordrecht feitelijk in de praktijk uitoefende ten aanzien van de aangesloten ondernemingen en [Verzekeraar], staat vast dat de inhoud van de voorwaarden in opdracht van CAK Dordrecht vormgegeven werden en daar in opdracht van CAK Dordrecht informatie over verstrekt of ter beschikking gesteld werd. Ook om die reden is zij verantwoordelijk voor de schendingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft.

37. Bij de behandeling van de overtredingen hieronder wordt per overtreding ingegaan op de specifieke omstandigheden waaruit blijkt dat CAK Dordrecht de informatie verstrekke, ter beschikking stelde of daartoe opdracht gaf.
38. Het is dus duidelijk dat CAK Dordrecht zelf de overtreder is van artikel 4:19, tweede lid, Wft voor de hieronder behandelde deelovertredingen.
39. De voorzieningenrechter volgt in rechtsoverwegingen 21 en 21.1 van de Voorzieningenuitspraak deze standpunten van de AFM. De voorzieningenrechter volgt CAK Dordrecht niet in haar gronden, zoals die ook hieronder aan bod komen.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

Motivering AFM moet per aangesloten instelling

40. CAK Dordrecht stelt dat de AFM per aangesloten instelling had moeten vaststellen en motiveren waarom er geen sprake is van een adequaat beleid ter borging van een integere bedrijfsvoering. Vervolgens dient de AFM nog te motiveren waarom dit toegerekend kan worden aan CAK Dordrecht.

Reactie AFM

41. Het beschikken over beleid ter voorkoming van wetsovertredingen is onvoldoende om te voldoen aan artikel 4:11, tweede lid, Wft: er dient een op integriteit gericht beleid gevoerd te worden.¹⁶ Uit de feiten blijkt dat dit niet gebeurde door CAK Dordrecht en aangesloten ondernemingen (zie

¹⁵ CBB 29 april 2016, ECLI:NL:CBB:115, r.o. 5.4.

¹⁶ Kamerstukken II 2005-06, 29 708, nr. 19, p. 501

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 93

hierover paragraaf IV.J), voor wiens normconform handelen CAK Dordrecht verantwoordelijk is. De uitvoering die CAK Dordrecht aan bedoeld beleid gaf, diende dus ook het normconform handelen van de aangesloten ondernemingen te borgen. Verder is de AFM niet gehouden onderzoek te doen naar het beleid van CAK Dordrecht of het beleid van de aangesloten ondernemingen omdat de uitvoering van dat beleid relevant is (zie hierover ook randnummers 258 e.v. 260 hieronder). De vaststelling dat stelselmatig inbreuken begaan werden die het vertrouwen in CAK Dordrecht en/of de financiële markten kunnen schaden, volstaat ter vaststelling van een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft.¹⁷ De AFM heeft in het Boetebesluit wel degelijk – en overigens ook in deze beslissing op bezwaar – uitgebreid gemotiveerd dat het (niet) handelen van de aangesloten ondernemingen toerekenbaar is aan CAK Dordrecht op grond van de artikelen 2:105 en 4:5 Wft. Dit wordt ook bevestigd in rechtsoverwegingen 25 en 25.1 van de Voorzieningenuitspraak.

Enkel [Verzekeraar] zou verantwoordelijk kunnen zijn voor de meeste overtredingen

42. CAK Dordrecht stelt dat de zes deelovertredingen die betrekking hebben op de polisvoorwaarden niet aan CAK Dordrecht toegerekend kunnen worden, omdat de aard van de vermeende overtredingen met zich meebrengt dat uitsluitend [Verzekeraar] als verzekeraar daarvoor verantwoordelijk is.
43. CAK Dordrecht stelt verder dat een tussenpersoon als CAK Dordrecht geen invloed heeft op de inhoud van polisvoorwaarden en die niet kan aanpassen, zelfs indien CAK Dordrecht kennis heeft van de vermeende inhoudelijke overtredingen die zich daarin voordoen. Om die reden kunnen dergelijke overtredingen naar hun aard niet toegerekend worden aan CAK Dordrecht als tussenpersoon, maar uitsluitend aan de verzekeraar die de inhoud van de voorwaarden bepaalt. Dat deze voorwaarden verstrekt worden via de website van CAK Dordrecht maakt dit volgens CAK Dordrecht niet anders. Verder stelt CAK Dordrecht dat de tussenpersoon erop mag vertrouwen dat de aanbieder de voorwaarden opstelt in overeenstemming met de Wft en er niet toe gehouden is de voorwaarden inhoudelijk te controleren wanneer hij die verspreidt.

Reactie AFM

44. De AFM volgt CAK Dordrecht niet. Voor wat betreft de informatieverstrekking over de wijziging van de polisvoorwaarden, de indexering, de verval- en verjaringstermijn, de premieverhogingen en de wijzigingen in de SVI-verzekeringen werden de overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft niet vastgesteld op basis van hetgeen inhoudelijk in de voorwaarden staat. De overtredingen werden vastgesteld op grond van de communicatie over de voorwaarden, welke gedaan werd door CAK

¹⁷ Zie CBb 26 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:284.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	15 van 93

Dordrecht of haar aangesloten ondernemingen (deze laatste gebruikten de handelsnaam Promovendum). Daarvoor is CAK Dordrecht wel degelijk verantwoordelijk (zie hierboven).

De voorwaarden bepalen overigens dat deze in naam van Promovendum zijn opgesteld (zie artikel 1, onderdeel j). De voorwaarden maken vervolgens duidelijk dat met Promovendum niet [Verzekeraar] (de verzekeraar) bedoeld wordt, maar diens tussenpersoon (zie artikel 1, onderdeel d). Hieruit blijkt duidelijk dat het niet [Verzekeraar] was die de voorwaarden inhoudelijk niet correct, onduidelijk en/of misleidend opstelde, maar (de aangesloten ondernemingen van) CAK Dordrecht. Ook deze informatie werd dus verstrekt door (de aangesloten ondernemingen van) CAK Dordrecht.

Reactie CAK Dordrecht op de Voorzieningenuitspraak

45. In randnummers 6.6 tot en met 6.9 van het Bezwaar reageert CAK Dordrecht op het oordeel van de voorzieningenrechter. Zij merkt op dat ook [Verzekeraar] Promovendum als handelsnaam gebruikt. Dat verzekeringen onder die handelsnaam aangeboden worden, betekent niet dat louter om die reden via andere ondernemingen die die handelsnaam bezigen (CAK Volmacht en CAK Partnership), trapsgewijs naar de houder van dit intellectueel eigendomsrecht (de handelsnaam Promovendum) (CAK Dordrecht) “toegewerkt kan worden” om deze verantwoordelijk te houden voor overtredingen.

Reactie AFM

46. De verzekeringsvoorwaarden werden opgesteld in naam van Promovendum. Uit de algemene verzekeringsvoorwaarden blijkt dat met Promovendum bedoeld wordt: de intermediair van [Verzekeraar]. (De aangesloten ondernemingen van) CAK Dordrecht kwalificeerde(n) als tussenpersoon (intermediair) van [Verzekeraar] in de relevante periode, waardoor niet redelijkerwijs getwijfeld kan worden dat hiermee (een aangesloten onderneming van) CAK Dordrecht bedoeld werd. Uit KvK-uittreksels van CAK Volmacht en CAK Partnership blijkt verder dat CAK Partnership en CAK Volmacht deze handelsnaam bezigden; uit de KvK-uittreksels van [Verzekeraar] en CAK Dordrecht blijkt dat deze handelsnaam niet op hun namen geregistreerd stond. Hieruit blijkt duidelijk dat de inhoud van de voorwaarden bepaald werd door CAK Dordrecht (of door haar aangesloten ondernemingen).

Conclusie

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

B. Wijziging van de polisvoorwaarden

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 93

i. Wettelijk kader

48. Op grond van artikel 4:19, tweede lid, Wft dient de door een financiële onderneming aan klanten verstrekte of beschikbaar gestelde informatie correct, duidelijk en niet misleidend te zijn. Artikel 4:19, tweede lid, Wft is van toepassing op alle aan klanten verstrekte informatie.¹⁸ De inhoud van de in artikel 4:19, tweede lid, Wft opgenomen kwaliteitseisen van ‘correct, duidelijk en niet misleidend’ worden nader uitgelegd in de wetsgeschiedenis en nader geïnterpreteerd in de door de AFM opgestelde Beleidsregel informatieverstreking 2018 (de **Beleidsregel informatieverstreking**).¹⁹
49. Ingevolge artikel 4:19, tweede lid, Wft is CAK Dordrecht verplicht de begrijpelijkheid van de informatie af te stemmen op de gemiddelde klant.²⁰ Uit de toelichting bij deze norm blijkt dat de informatie begrijpelijk moet zijn voor de specifieke groep klanten waartoe de verzekering zich richt.²¹ In de Beleidsregel informatieverstreking staat dat het voor de vraag of de informatie ‘correct’ is minstens van belang is dat i) de informatie inhoudelijk juist is; ii) de cliënt²² krijgt wat hem wordt verteld; en iii) er geen tegenstrijdigheden in de informatie zitten, zowel binnen een document als tussen de verschillende informatiedragers.²³ De normen ‘duidelijk’ en ‘niet misleidend’ vertonen enige mate van overlap waardoor deze door de AFM tezamen zijn uitgelegd. In relatie tot de duidelijke en niet misleidende aard van de informatie onderzoekt de AFM of de informatie “[...] eenvoudig inzicht geeft in de relevante kenmerken van het product en of de informatie de consument niet op het verkeerde been zet.”²⁴ Dit betekent dat de informatie in ieder geval ‘vindbaar, begrijpelijk en evenwichtig’ moet zijn voor de doelgroep.²⁵

ii. Beoordeling

¹⁸ *Kamerstukken II* 2010-11, 32 781, nr. 3, p. 35 (*MvT*).

¹⁹ Beleidsregel informatieverstreking 2018 van 31 december 2018, zie *Stcrt.* 2018, 72699.

²⁰ *Kamerstukken II* 2005/06, 29708, nr. 19, p. 321 en 509.

²¹ Beleidsregel informatieverstreking, p. 9. Zie ook *Kamerstukken II* 2005-06, 29 708, nr. 19, p. 508-509 (*NvW IV*).

²² Wanneer de AFM het in de Beleidsregel informatieverstreking over de consument heeft, dan bedoelt de AFM hiermee ook ‘cliënt’ en ‘klant’. Dit blijkt uit de Beleidsregel informatieverstreking, p. 1. In deze beslissing op bezwaar worden de termen ‘klant’ en ‘cliënt’ door elkaar gebruikt.

²³ Beleidsregel informatieverstreking, p. 3.

²⁴ Beleidsregel informatieverstreking, p. 4.

²⁵ Beleidsregel informatieverstreking, p. 4 e.v.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 93

50. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht in strijd heeft gehandeld met artikel 4:19, tweede lid, Wft voor wat betreft de polisvoorwaarden in de periode van 13 juni 2018 tot en met in ieder geval 4 mei 2021.²⁶ De AFM licht haar oordeel hieronder toe.
51. CAK Dordrecht hanteerde jarenlang een beding in haar polisvoorwaarden over de vergoeding van contra-expertise dat in strijd was met semi-dwingend recht ('de oude polisvoorwaarden').²⁷ Naar aanleiding van signalen van de AFM en de Consumentenbond heeft CAK Dordrecht haar regeling over contra-expertise moeten aanpassen ten voordele van de klant ('de aangepaste polisvoorwaarden').²⁸
52. De oude polisvoorwaarden bepaalden dat verzekeringnemers op eigen kosten een onafhankelijke expert konden benoemen om de schade vast te stellen. Samen met de door Promovendum aangewezen expert zou deze contra-expert een onafhankelijke derde aanwijzen om zo nodig het schadebedrag bindend vast te stellen. Promovendum vergoedde de kosten voor deze derde voor 50%.
- De aangepaste polisvoorwaarden bepaalden dat Promovendum de kosten van een door de verzekeringnemer ingeschakelde expert én van de onafhankelijke derde vergoedde tot maximaal 110% van de kosten van de door Promovendum ingeschakelde expert. Zodoende konden klanten voortaan het recht op contra-expertise tegen lagere kosten uitoefenen.
53. De aangepaste polisvoorwaarden zijn vanaf 13 juli 2018 op de website <https://www.promovendum.nl/downloads> gepubliceerd. CAK Dordrecht heeft de aanpassing van

²⁶ De aangepaste polisvoorwaarden – onder de oude versienummers – zijn volgens een interne e-mail op 13 juni 2018 op de website van Promovendum geplaatst en de AFM heeft op 12 februari 2021 vastgesteld dat zij als zodanig op de website stonden. In de zienswijze van CAK Dordrecht op het Voornemen aanwijzing van 4 mei 2021 heeft CAK Dordrecht erkend dat de wijziging van de regeling omtrent contra-expertise niet gepaard is gegaan met een wijziging in het versienummer, en aangegeven dat zij de betrokken klanten inmiddels over de doorgevoerde wijzigingen heeft geïnformeerd. Op basis hiervan concludeert de AFM dat de hierboven vastgestelde overtreding heeft plaatsgevonden van 13 juni 2018 tot en met in ieder geval 4 mei 2021. Zie paragraaf 5.4.3 van het Boetebesluit. Wanneer de AFM vermeldt dat een overtreding in ieder geval tot 4 mei 2021 plaatsvond in deze beslissing op bezwaar, wordt dus bedoeld dat de AFM deze per die datum als beëindigd beschouwde ondanks dat deze wellicht nog voortduurde tot het moment waarop CAK Dordrecht de herstelmaatregelen doorvoerde.

²⁷ Het betrof artikel 6 van de polisvoorwaarden van Promovendum. Dit artikel bepaalde het volgende: "*Promovendum heeft het recht om op een door haar vast te stellen datum de premie en de voorwaarden van de verzekering te wijzigen. [...] Indien Promovendum van het hierboven omschreven recht gebruik maakt, ontvangt u daarvan bericht. [...]*". Het artikel was in strijd met de artikelen 7:953 en 7:963, zesde lid, Burgerlijk Wetboek. Zie ook document 20210706 - IN - zienswijze Bijlage 16 - Bericht aan klanten inz. inboedelvoorwaarden.pdf. Beleidsbepaler5 en Beleidsbepaler3, de laatste toen nog in de hoedanigheid als medewerker, ontvingen een cc.

²⁸ Zie document 20190318 - IN - Aanpassing polisvoorwaarden expertise - AFM_0000095296.0001.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	18 van 93

haar polisvoorwaarden echter zonder kennisgeving aan klanten doorgevoerd in alle op de website beschikbare voorwaardenversies, ondanks dat de algemene voorwaarden vermeldde dat klanten actief op de hoogte zouden worden gesteld van materiële wijzigingen van de voorwaarden. Als gevolg hiervan was de wijziging van de polisvoorwaarden voor klanten niet kenbaar, nu op de website van Promovendum maar één versie van de polisvoorwaarden (namelijk de laatst inhoudelijk gewijzigde) beschikbaar werd gesteld, en wel onder dezelfde titel en hetzelfde versienummer als de oorspronkelijke versie van de betreffende voorwaarden. Een klant die geen kennis heeft kunnen nemen van de toepasselijke verbeterde voorwaarden, is vermoedelijk minder geneigd om van het verbeterde recht op contra-expertise gebruik te maken, nu hieraan op grond van de oude voorwaarden hogere kosten verbonden waren. Des te meer nu CAK Dordrecht pas in 2021 een correctiemail heeft verstuurd naar klanten dat het recht op contra-expertise ten gunste van de klant was aangepast.²⁹

54. Op basis van de voorgaande constatering is de AFM van oordeel dat CAK Dordrecht in strijd heeft gehandeld met artikel 4:19, tweede lid, Wft, door op de website <https://www.promovendum.nl/downloads> op een dusdanige manier informatie te verstrekken over de polisvoorwaarden dat werd verhuuld dat deze voorwaarden waren aangepast. Daarom was de informatieverstrekking over de aangepaste polisvoorwaarden niet transparant, en daarom niet duidelijk en/of misleidend.³⁰
55. De voorzieningenrechter bevestigt het standpunt van de AFM in rechtsoverweging 15.1 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

CAK Dordrecht is niet verantwoordelijk voor de overtreding

56. Primair voert CAK Dordrecht aan, in randnummer 7.1.1 van het Bezwaar, dat zij niet de verzekeraar is die de verzekeringen aanbiedt, zij de voorwaarden inhoudelijk niet heeft opgesteld en om die redenen niet verantwoordelijk is voor deze normschending.

Reactie AFM

57. CAK Dordrecht is wel degelijk verantwoordelijk voor de normschending. De AFM verwijst naar paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar voor een uitgebreide uiteenzetting waarom CAK Dordrecht deze overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft heeft begaan. Verder wijst de AFM erop dat Beleidsbepaler⁴ van CAK Dordrecht aan Medewerker⁵ mailde dat de wijziging van de

²⁹ Zie document 20210706 - IN - zienswijze Bijlage 15 – bericht aan klanten inz. wijziging voorwaarden.pdf.

³⁰ Boetebesluit, p. 12-20.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	19 van 93

polisvoorwaarde moet worden doorgevoerd in alle relevante voorwaarden van Promovendum.³¹ Op 13 en 14 juni 2018 e-mailden Beleidsbepaler⁴ en Medewerker²⁶ dat de aangepaste voorwaarden inzake contra-expertise online staan.³² Daarnaast blijkt uit de e-mailwisselingen van 8 juni 2018³³ en 11 juni 2018³⁴ dat CAK Dordrecht feitelijk de zeggenschap had over de inhoudelijke wijziging van de polisvoorwaarden, nu CAK Dordrecht hierover afstemming zocht met haar bestuursleden en het contact over de wijziging onderhield met de AFM.

Er is geen sprake van een overtreding

58. CAK Dordrecht voert in randnummer 7.1.2 van het Bezwaar verder aan dat geen sprake is van een overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft. Het enkel en alleen ontbreken van een nieuw versienummer op een set van vele verschillende polisvoorwaarden brengt volgens CAK Dordrecht niet met zich dat de desbetreffende voorwaarden niet duidelijk en/of misleidend zijn. Een versienummer is ook geen eis voor het publiceren van polisvoorwaarden en is ook niet van invloed op de omvang en de duur van de rechten en verplichtingen van zowel verzekeraars als verzekeringnemers.

Reactie AFM

59. De AFM stelt voorop dat de kern van de overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft is gelegen in de omstandigheid dat de wijziging van de polisvoorwaarden niet kenbaar was voor klanten. De kwalificatie van de overtreding is aldus niet gebaseerd op het enkele feit dat CAK Dordrecht heeft nagelaten een nieuw versienummer te verbinden aan de aangepaste voorwaarden.
60. De AFM heeft in het Boetebesluit (p. 17-18) de volgende twee feiten ten grondslag gelegd aan de overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft:
- vanaf 13 juli 2018 waren op de website van Promovendum enkel de aangepaste polisvoorwaarden beschikbaar;
 - de aangepaste versie van de polisvoorwaarden kende een onveranderd versienummer.
61. Deze feiten hadden tot gevolg dat een klant die de website bezocht slechts één versie van de polisvoorwaarden zag, zonder enige vermelding dat deze polisvoorwaarden inhoudelijk waren gewijzigd. Het verbeterde recht op contra-expertise, dat voor CAK Dordrecht minder gunstig was, wordt hierdoor niet of minder snel opgemerkt.

³¹ Zie document 20190318 - MAIL - Aanpassing polisvoorwaarden expertise - AFM_0000095296.pdf.

³² Zie document 20180614 - MAIL - Aanpassing voorwaarden expertise - AFM_0000131906.pdf.

³³ Zie document 20190318 - IN - Verzoek om afspraak - AFM_0000095296.0002.pdf.

³⁴ Zie document 20190318 - IN - Verzoek om afspraak - AFM_0000095296.0002.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	20 van 93

Nieuwe klanten hebben de aangepaste voorwaarden wel ontvangen

62. CAK Dordrecht voert in randnummer 7.1.3 van het Bezwaar aan dat zowel voor nieuwe als bestaande klanten geen sprake was van een aanpassing van de voorwaarden. Voor nieuwe klanten gold namelijk dat dit de eerste versie van de polisvoorwaarden was, die zij hebben ontvangen per mail. Bestaande klanten hebben deze aangepaste voorwaarden destijds niet ontvangen nu voor bestaande klanten de 'oude' voorwaarden bleven gelden. Er was ook bij hen geen sprake van een inhoudelijke wijziging van de polisvoorwaarden.

Reactie AFM

63. Ter zitting bij de voorzieningenrechter heeft CAK Dordrecht erkend dat de wijzigingen ook voor bestaande klanten gelden.³⁵ Het staat vast dat CAK Dordrecht op grond van artikel 4:19, tweede lid, Wft en haar algemene voorwaarden een verplichting had om bestaande klanten actief te informeren over de wijziging van de polisvoorwaarden en CAK Dordrecht dit heeft nagelaten. Het gevolg is dat een bestaande klant niet heeft kunnen begrijpen dat de op de website beschikbaar gestelde nieuwe voorwaarden op hem of haar al dan niet van toepassing was, aangezien enkel de nieuwe, aangepaste versie van de polisvoorwaarden beschikbaar was.

Voor klanten was het duidelijk welke polisvoorwaarden voor hen golden

64. Ten slotte voert CAK Dordrecht in randnummer 7.1.8 van het Bezwaar aan dat het polisblad vermeldt welke polisvoorwaarden gelden en dat klanten dus aan de hand daarvan kunnen nagaan welke polisvoorwaarden voor hen gelden.

Reactie AFM

65. De AFM volgt de redenering van CAK Dordrecht niet. Vaststaat dat de *wijziging* van de polisvoorwaarden met betrekking tot de vergoeding voor contra-expertise voor klanten niet kenbaar was en daardoor niet wisten welke voorwaarden voor hen van toepassing waren. Er was bij klanten immers geen aanleiding om te veronderstellen dat een aanpassing had plaatsgevonden in de polisvoorwaarden.
66. Ten overvloede merkt de AFM nog op dat voor bestaande klanten er maar een omslachtige manier was om erachter te komen dat de polisvoorwaarden waren gewijzigd. Alleen klanten die vóór 13 juli 2018 de oude polisvoorwaarden hadden gedownload en opgeslagen op hun computer, konden namelijk deze vergelijken met de nieuwe voorwaarden. Na deze datum waren de oude polisvoorwaarden namelijk niet meer te downloaden doordat ze waren vervangen met de nieuwe polisvoorwaarden.

³⁵ Zie de Voorzieningenuitspraak, r.o. 15.1.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	21 van 93

Conclusie

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

C. Informatie over de indexering

i. Wettelijk kader

68. De AFM verwijst voor het hier relevante wettelijke kader van artikel 4:19, tweede lid, Wft naar het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.B hierboven.

ii. Beoordeling

69. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht in strijd heeft gehandeld met artikel 4:19, tweede lid, Wft door in de periode vanaf 2016 tot en met in ieder geval 4 mei 2021³⁶ niet correcte, onduidelijke en/of misleidende informatie te verstrekken over de Promovendum inboedelverzekeringen. CAK Dordrecht heeft namelijk in de verzekeringsvoorwaarden, die op de website van Promovendum zijn opgenomen, informatie verstrekt over de indexering van de verzekeringspremie en van het verzekerd bedrag van de inboedelverzekering (de som waarover de premie wordt berekend) van Promovendum die niet overeenkwam met de wijze waarop daadwerkelijk werd geïndexeerd. De AFM licht haar oordeel hieronder toe.
70. In de voor het Boetebesluit relevante periode vermeldde de website van Promovendum inboedelverzekeringenvoorwaarden de volgende voorwaardenversies: Inboedel extra uitgebreid P2014.1, Inboedel All-Risk P2015.1, Inboedel All-Risk P2014.1, en Excellente inboedelverzekering P2010.1. Alle voorwaarden(versies) vermeldde over de indexering van de premie en van het verzekerd bedrag (de som waarover de premie wordt berekend) het volgende:

³⁶ Uit de in paragraaf 6.2 van het Boetebesluit weergegeven tabel per klant dossier volgt dat de indexering van circa 3% werd toegepast vanaf 2016. De overtreding heeft vervolgens voortgeduurd tot en met in ieder geval 4 mei 2021 (datum Voornemen aanwijzing), zoals CAK Dordrecht in haar zienswijze op het Voornemen aanwijzing met zoveel woorden heeft erkend. De AFM stelt daarom vast dat de overtreding heeft voortgeduurd van 2016 tot en met in ieder geval 4 mei 2021. Zie Boetebesluit, para 6.4.3.

Datum 27 september 2023
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 22 van 93

“Jaarlijks wordt per de hoofdpremievaliddatum de som waarover de premie wordt berekend en in evenredigheid daarmee de premie, verhoogd overeenkomstig het laatste door het Centraal Bureau voor de Statistiek berekende waarde-index voor inboedels.”³⁷

71. De waarde-index voor inboedels van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is vanaf 2015 als volgt (CBS-Prijsindex):³⁸

Jaartal	Index ³⁹	Stijging/daling t.o.v voorgaand jaar
2015	146,5	0,38%
2016	141,4	-3,48%
2017	137,3	-2,90%
2018	142,7	3,93%
2019	148,0	3,71%
2020	147,9	-0,07%
2021	138,5	-6,36%
2022	155,7	12,47%

72. Waar de Promovendum verzekeringsvoorwaarden vermeldde dat de jaarlijkse indexering van de premie en de verzekerde som werd berekend volgens de cijfers van het CBS, werd de indexering in werkelijkheid jaarlijks verhoogd met ongeveer 3%. Dit heeft de AFM vastgesteld op basis van de op 21 februari 2020 door CAK Dordrecht aan de AFM verstrekte klantdossiers. De volgende tabel geeft vanaf 2015 de stijging per klantdossier weer:

³⁷ In de Verzekeringsvoorwaarden Excellente inboedelverzekering P2010.1 is deze bepaling in iets andere woorden weergegeven, maar verandert de strekking van de bepaling niet. Artikel 15 van de polisvoorwaarden luidt namelijk als volgt: *“Jaarlijks wordt per de hoofdpremievaliddatum de premiegrondslag en in evenredigheid daarmee de premie, verhoogd overeenkomstig het laatste door het Centraal Bureau voor de Statistiek berekende waarde-index voor inboedels”*.

³⁸ Weergegeven is de door het Verbond van Verzekeraars op basis van gegevens van het CBS berekende inboedelindex, zie <https://www.verzekeraars.nl/branche/data-analytics-en-onderzoek/cijfers-statistieken/indexcijfers-inboedels-en-gebouwen>.

³⁹ Het basisjaar van de index is 1993 (=100).

Datum 27 september 2023

Ons kenmerk [...]

Pagina 23 van 93

Polisnr.	2015	2016	2017	2018	2019	Polisnr.	2015	2016	2017	2018	2019
	Verzekerd bedrag						% Stijging				
15000866726	€ 25.000	€ 25.800	€ 26.600	€ 27.400	n.v.t.	15000866726	n.v.t.	3,2%	3,1%	3,0%	n.v.t.
15000885087	€ 50.568	€ 52.100	€ 53.700	€ 55.400	€ 57.100	15000885087	n.v.t.	3,0%	3,1%	3,2%	3,1%
15000876966	€ 91.848	€ 94.700	€ 97.600	€ 100.600	€ 103.700	15000876966	n.v.t.	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
15000852028	€ 78.700	€ 81.100	€ 83.600	€ 86.200	€ 88.800	15000852028	n.v.t.	3,0%	3,1%	3,1%	3,0%
15000862018	€ 75.336	€ 77.600	€ 80.000	€ 82.400	€ 84.900	15000862018	n.v.t.	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%
Gemiddelde stijging verzekerd bedrag								3,1%	3,1%	3,1%	3,1%

Polisnr.	Premie					Polisnr.	% Stijging				
15000866726	€ 5,96	€ 6,15	€ 6,34	€ 6,52		15000866726	n.v.t.	3,2%	3,1%	2,8%	n.v.t.
15000885087	€ 5,15	€ 5,30	€ 5,46	€ 5,64	€ 5,82	15000885087	n.v.t.	2,9%	3,0%	3,3%	3,2%
15000876966	€ 9,95	€ 10,25	€ 10,56	€ 10,89	€ 11,23	15000876966	n.v.t.	3,0%	3,0%	3,1%	3,1%
15000852028	€ 8,52	€ 8,78	€ 9,05	€ 9,33	€ 9,61	15000852028	n.v.t.	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%
15000862018	€ 8,16	€ 8,40	€ 8,65	€ 8,92	€ 9,18	15000862018	n.v.t.	2,9%	3,0%	3,1%	2,9%
Gemiddelde premiestijging								3,0%	3,0%	3,1%	3,1%

73. De AFM concludeert uit de bovenstaande tabel dat de daadwerkelijke indexering niet overeenkomt met de CBS Prijsindex. Ten onrechte is door CAK Dordrecht via de voorwaarden de indruk gewekt dat een ander indexcijfer werd gebruikt dan daadwerkelijk het geval was. De in de verzekeringsvoorwaarden opgenomen informatie is daarom niet correct. Bovendien mocht de gemiddelde cliënt een andere indexatie verwachten op basis van de voorwaarden dan daadwerkelijk voor hem werd toegepast, en werd de cliënt zodoende op het verkeerde been gezet. Daarom is de AFM ook van oordeel dat de voorwaarden niet duidelijk en/of misleidend zijn.
74. Uit de beschikbare documenten volgt ook dat de medewerkers van CAK Dordrecht en [aangesloten onderneming B] (handelsnaam van de aangesloten ondernemingen van CAK Dordrecht)⁴⁰ wisten dat de wijze van indexering in strijd was met de voorwaarden en dat zij deze discrepantie lieten voortbestaan. Als voorbeeld verwijst de AFM naar de volgende interne e-mailwisseling van CAK Dordrecht die begin november 2018 heeft plaatsgevonden tussen Beleidsbepaler4 en Medewerker1:⁴¹
- Beleidsbepaler4: “[...] Wat is ook alweer onze insteek om standaard 3% te doen? [...]”;
 - Medewerker1: “[...] Dat doen we al jaren met 3%. Idee is dat zowel er nieuwe aanschaf zal zijn bij onze klanten en dat de aanwezige inboedel wat aanschafwaarde betreft duurder wordt. De CBS verwijzing is eigenlijk niet juist. We hadden bij het schade-overleg afgestemd dat we ook dat percentage jaarlijks met elkaar zouden gaan bepalen. [...]”;

⁴⁰ Zie documenten 20220128 – Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel – C.A.K. Partnership.pdf en 20220128 – Bedrijfsprofiel Kamer van Koophandel - CAK Volmacht.pdf.

⁴¹ E-mail van 5 november 2018, ‘FW: Indexering inboedelverzekering’, AFM_0000036795. De gebruikte e-mailadressen van Beleidsbepaler4 en Medewerker1 eindigen op @cak.nl.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 93

- Beleidsbepaler4: “[...] *Ja klopt, maar kennelijk was de index afgelopen jaar volgens een klant 2%. Ik zie echter bij het Verbond een index van 3.7%, dus dan zouden we prima zitten [...]*”.
75. Eveneens is het punt van de indexering onderwerp van gesprek geweest naar aanleiding van de inlichtingenvordering van de AFM van 24 oktober 2019, in het bijzonder in relatie tot vraag 5a.⁴² Deze vraag hield in: *“Hanteert of hanteerde CAK Dordrecht een vergelijkbare leeftijdsafhankelijke premieopslag in andere door Promovendum aangeboden schadeverzekeringen, niet zijnde de Promovendum autoverzekering?”*
76. Op 24 november 2019 e-mailt Beleidsbepaler4 aan Beleidsbepaler5 het volgende (onderwerp e-mail: ‘RE: Uitvraag AFM’) inzake de beantwoording van de inlichtingenvordering van de AFM: *“Ik zou alleen bij het antwoord op vraag 5a, de indexatie bij inboedel weghalen. Zeker omdat we het anders doen dan in de voorwaarden staat en ook de index niet verlagen. Daarnaast noemen we het ook niet bij woonhuis, terwijl daar ook een index geldt.”*⁴³ Beleidsbepaler5 reageert dat hij deze passage heeft geschrapt.⁴⁴ De AFM leidt hieruit af dat CAK Dordrecht heeft willen voorkomen dat de AFM van deze discrepantie op de hoogte zou raken. Daaruit volgt dat CAK Dordrecht zich er uiterlijk toen óók van bewust moet zijn geweest dat (hoogstwaarschijnlijk) de informatie niet juist was. Dit vindt de AFM extra kwalijk.
77. De voorzieningenrechter bevestigt in rechtsoverweging 16.1 van de Voorzieningenuitspraak dit standpunt van de AFM.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

CAK Dordrecht is niet verantwoordelijk voor de overtreding

78. Primair voert CAK Dordrecht aan dat zij niet de verzekeraar is die de verzekeringen aanbiedt, zij de voorwaarden inhoudelijk niet heeft opgesteld en om die redenen niet verantwoordelijk is voor deze normschending. CAK Dordrecht voegt hieraan toe dat de AFM niet ingaat op de vraag waarom CAK Dordrecht als financiëledienstverlener, dan wel tussenpersoon, verantwoordelijk is voor de inhoud van de polisvoorwaarden en een verkeerde indexering door de verzekeraar in kwestie. Dat medewerkers binnen een organisatie die uit meerdere juridische entiteiten bestaat zich niet altijd formeel juridisch uitdrukken, brengt niet met zich mee dat op grond van het taalgebruik de vermeende tekortkomingen aan een andere entiteit dan de verzekeraar mag worden toegerekend.

⁴² Zie document 20191024-UIT-Informatieverzoek-KnDn-19102494.

⁴³ Zie document 20191124 - MAIL - Re Uitvraag AFM - AFM_0000118344.pdf.

⁴⁴ Zie ook document 20191125 - MAIL - Re Uitvraag AFM - AFM_0000145048.pdf.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 25 van 93

Reactie AFM

79. De AFM deelt het oordeel van CAK Dordrecht niet en acht CAK Dordrecht wel degelijk verantwoordelijk voor de normschending. De AFM verwijst naar paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar voor de toelichting waarom deze overtreding toerekenbaar is aan CAK Dordrecht. Verder wijst de AFM erop dat deze voorwaarden te vinden waren via de website van CAK Dordrecht, namelijk <https://www.promovendum.nl/>. In de periode van 2 november 2018 tot 10 december 2018 vindt interne correspondentie plaats tussen medewerkers van CAK Dordrecht onderling en met Beleidsbepaler4 naar aanleiding van vragen van klanten over de indexeringswijze.⁴⁵ Uit deze e-mailwisselingen blijkt dat CAK Dordrecht erkent dat de daadwerkelijke indexeringswijze afweek van de indexeringsmaatstaf zoals vermeld in de polisvoorwaarden. Daarnaast blijkt de invloed van CAK Dordrecht op de wijziging van de polisvoorwaarden uit een vraag van een medewerker van CAK Dordrecht aan Beleidsbepaler4: “[...] *Wat is de gedachte hierachter en moeten we dit niet aanpassen in de voorwaarden tzt?* [...]”.⁴⁶

Geen sprake van onduidelijke of misleidende informatie

80. CAK Dordrecht stelt dat de polisvoorwaarden op zichzelf duidelijk en niet misleidend zijn. De tekortkoming is niet gelegen in de informatieverstrekking zelf, maar in de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de contractuele verplichtingen inzake de indexing. De polisvoorwaarden binden immers zowel de verzekeraar als de verzekeringnemers. Daarnaast stelt CAK Dordrecht dat het standpunt van de AFM erop neerkomt dat geen sprake is van wanprestatie van CAK Dordrecht, maar “slechts” van misleidende informatie, wat vanuit het oogpunt van consumenten- en cliëntenbescherming onbegrijpelijk zou zijn. Het gevolg is dat als een zorgverzekeraar een verplichting uit de polisvoorwaarden niet nakomt, die verzekeraar niet kan betogen dat geen sprake is van een tekortkoming, maar dat in de polisvoorwaarden “verkeerde” informatie is opgenomen.

Reactie AFM

81. De AFM volgt CAK Dordrecht niet in haar overweging dat de tekortkoming niet (ook) ziet op de informatie als zodanig, maar op de toepassing van de indexing en de wijze waarop daaraan uitvoering is gegeven. De tekortkoming die de AFM CAK Dordrecht verwijt in relatie tot artikel 4:19, tweede lid, Wft ziet wel degelijk op de informatieverstrekking. Dat de informatieverstrekking onjuist is, wordt ook expliciet toegegeven door een medewerker van CAK Dordrecht in de interne e-mailwisseling van 5 november 2018, zie de zinsnede: “*De CBS verwijzing is eigenlijk niet juist*”.⁴⁷

⁴⁵ Zie documenten 20181210 - MAIL- RE Indexering inboedelverzekering - AFM_0000035166.pdf en 20181105 - MAIL - RE Indexering inboedelverzekering - AFM_0000036795.pdf.

⁴⁶ Zie document 20181105 - MAIL - RE Indexering inboedelverzekering - AFM_0000036795.pdf.

⁴⁷ Zie document 20181105 - MAIL - RE Indexering inboedelverzekering - AFM_0000036795.pdf.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 26 van 93

82. CAK Dordrecht heeft middels de polisvoorwaarden informatie verstrekt aan klanten over de wijze van indexering (indexatie via de CBS Prijsindexcijfer) die afweek van hoe jarenlang in de praktijk werd omgegaan met indexering (indexatie met circa 3%). Dit heeft tot gevolg dat de door CAK Dordrecht verstrekte informatie in de polisvoorwaarden niet correct is, aangezien de informatie niet overeenkomt met de vaste praktijk van indexeren. Ook wordt de gemiddelde cliënt op het verkeerde been gezet, nu hij op grond van de polisvoorwaarden had mogen verwachten dat de indexcijfers van het CBS gevolgd zouden worden. Daarom is er sprake van niet duidelijke en/of misleidende informatieverstrekking.
83. CAK Dordrecht lijkt te betogen dat de AFM van oordeel is dat geen sprake meer kan zijn van een (civielrechtelijke) wanprestatie als de AFM heeft geconstateerd dat de informatie misleidend is. De AFM merkt hierover op dat de grondslag van de beboete overtreding de bestuursrechtelijke norm van informatieverstrekking is. Of er al dan niet sprake is van wanprestatie staat niet ter beoordeling van de AFM en vormt ook geen onderdeel van het Boetebesluit. Ten overvloede merkt de AFM hierover op dat het feit dat de informatie niet correct is in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft onverlet laat dat eveneens sprake kan zijn van wanprestatie.

Handelen in het klantbelang

84. CAK Dordrecht voert tevens aan dat de verzekeraar het klantbelang diende door met de indexering van 3% in het voordeel van de klant af te wijken nu de CBS-Prijsindex een bepaalde periode een hoger percentage betrof. Volgens CAK Dordrecht dient de AFM de afwijking van de indexering mee te nemen als een verlichtende omstandigheid in plaats van een verzwarende omstandigheid. Dat CAK Dordrecht nooit de intentie heeft gehad om haar klanten te misleiden, volgt onder andere uit de restitutie die heeft plaatsgevonden aan klanten van de te veel betaalde premie.

Reactie AFM

85. Het betoog van CAK Dordrecht dat de afwijkende indexering beweerdelijk het klantbelang diende, klopt niet⁴⁸ en laat onverlet dat aan klanten niet correcte informatie is verstrekt. CAK Dordrecht is gehouden om haar klanten correct te informeren over hoe de indexatie plaatsvindt en om in lijn daarmee te handelen. Klanten moesten kunnen rekenen op een indexatie op basis van de CBS-Prijsindex, ook als dat in enig jaar in hun nadeel zou zijn. Met de juiste informatie konden klanten een geïnformeerde beslissing nemen over het wel of niet voortzetten van hun verzekering, mochten zij op enig moment een andere indexatiewijze verkiezen. Bovendien merkt de AFM op dat een onjuiste indexering niet enkel gevolgen heeft voor de premie, maar ook consequenties heeft voor

⁴⁸ Uit de CBS-Prijsindex volgt dat er ook jaren zijn geweest waarin CAK Dordrecht te weinig heeft geïndexeerd.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	27 van 93

de verzekerde som, gelet op de koppeling tussen de twee. In rechtsoverweging 16.1 van de Voorzieningenuitspraak bevestigt de voorzieningenrechter het oordeel van de AFM.

Verhulling van de discrepantie

86. CAK Dordrecht voert aan dat het onjuist is dat CAK Dordrecht heeft willen voorkomen dat de AFM van de discrepantie op de hoogte zou raken. De door de AFM geciteerde mailwisseling tussen Beleidsbepaler⁴ en Beleidsbepaler⁵ refereert niet naar ‘de indexatie bij inboedel’, waardoor de geschrapte informatie geen toegevoegde waarde had voor de beantwoording van de desbetreffende vraag.

Reactie AFM

87. Zoals CAK Dordrecht terecht opmerkt, is vraag 5a (zie randnummer 76) niet direct gericht op het verkrijgen van informatie over de wijze van indexering. Naar aanleiding van de beantwoording van deze vraag ontstond echter een e-mailwisseling tussen Beleidsbepaler⁴ en Beleidsbepaler⁵ over de wijze van indexering. Uit de in randnummer 76 geciteerde e-mail van 24 november 2019 komt duidelijk naar voren dat Beleidsbepaler⁴ de informatie niet verwijderd wilde hebben wegens een gebrek aan relevantie, maar om te voorkomen dat de AFM op de hoogte zou raken van de discrepantie. De intentie van CAK Dordrecht volgt specifiek uit de volgende zin: “[...] *Zeker omdat we het anders doen dan in de voorwaarden staat en ook de index niet verlagen.*”⁴⁹ Deze zin is niet voor meerdere uitleg vatbaar.

Conclusie

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

D. Informatie over vervaltermijn

i. Wettelijk kader

89. De AFM verwijst voor het hier relevante wettelijke kader van artikel 4:19, tweede lid, Wft naar het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.B hierboven.
90. Daarnaast zijn de artikelen 7:941, eerste, derde en vierde lid, 7:942 en 7:943, tweede lid, Burgerlijk Wetboek (**BW**) van belang. Voor zover relevant worden de bepalingen hieronder nader uiteengezet.

⁴⁹ Zie document 20191124 - MAIL - Re Uitvraag AFM - AFM_0000118344.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	28 van 93

91. Artikel 7:941, eerste lid, BW bepaalt dat zodra de verzekeringnemer of de uitkeringsgerechtigde met de verwezenlijking van het risico op de hoogte is, of op de hoogte behoort te zijn, hij een verplichting heeft om zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk de verwezenlijking te melden aan de verzekeraar. Art. 7:941, derde lid, BW geeft aan dat de verzekeraar de bevoegdheid heeft om de uitkering te verminderen als de verzekeringnemer of uitkeringsgerechtigde niet voldoet aan het vereiste van lid 1. De vermindering betreft de schade die de verzekeraar lijdt bij een niet tijdige melding. Art. 7:941, vierde lid, BW geeft de verzekeraar enkel de mogelijkheid om het recht op uitkering wegens niet nakoming van een verplichting in lid 1 te laten vervallen, wanneer de verzekeraar daardoor in een redelijk belang is geschaad.
92. Artikel 7:942, eerste lid, BW bepaalt dat een rechtsvordering tegen de verzekeraar tot het doen van een uitkering verjaart door verloop van drie jaren na aanvang van de dag, volgende op die waarop de tot uitkering gerechtigde met de opeisbaarheid daarvan bekend is geworden. Artikel 7:942, tweede lid, BW maakt het mogelijk om de verjaringstermijn te stuiten door een schriftelijke mededeling waarbij op uitkering aanspraak wordt gemaakt. De nieuwe verjaringstermijn van drie jaren begint te lopen met aanvang van de dag, volgende op die waarop de verzekeraar de aanspraak erkent of ondubbelzinnig heeft medegedeeld de aanspraak af te wijzen.
93. Van de bovengenoemde artikelen kan op grond van artikel 7:943, tweede lid, BW niet ten nadele van de verzekeringnemer of de tot uitkering gerechtigde worden afgeweken.

ii. Beoordeling

94. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht in strijd heeft gehandeld met artikel 4:19, tweede lid, Wft in de periode vanaf 2015 tot en met in ieder geval 4 mei 2021 ten aanzien van Voorwaarden inboedelverzekering allrisk P2015.1 van Promovendum (**Voorwaarden**).⁵⁰ De AFM komt tot dit oordeel omdat CAK Dordrecht met artikel 6 van de Voorwaarden informatie heeft verstrekt die niet in overeenstemming was met dwingendrechtelijke wettelijke bepalingen, waardoor deze informatie niet correct en/of misleidend was.⁵¹ De AFM licht haar oordeel hieronder toe.

⁵⁰ Zie document 20211229 - voorwaarden promovendum-inboedel-allrisk-2015.pdf. Op basis van het versienummer van de voorwaarden in kwestie (P2015.1) stelt de AFM vast dat de overtreding is aangevangen op enig moment in 2015. In reactie op het Voornemen aanwijzing van 4 mei 2021 heeft CAK Dordrecht aangegeven dat zij de algemene voorwaarden heeft aangepast en klanten hierover proactief heeft geïnformeerd. In bijlage 16 bij de zienswijze op het Voornemen aanwijzing heeft CAK Dordrecht een kopie verstrekt van een dergelijke e-mail gedateerd op 3 juli 2021. Op basis daarvan stelt de AFM vast dat de overtreding heeft voortgeduurd tot en met in ieder geval 4 mei 2021, zijnde de datum van het Voornemen aanwijzing. Zie Boetebesluit, para. 7.4.3.

⁵¹ Zie Boetebesluit, para. 7.4.1.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	29 van 93

95. Artikel 6 van de Voorwaarden bepaalde het volgende: “**Artikel 6. Vervaltermijn.** *Ieder recht vanuit deze verzekering op schadevergoeding vervalt, als de kennisgeving aan Promovendum van een schade later dan twee jaar na het onzeker voorval plaatsvindt.*”⁵²
96. Met de hierboven geciteerde verzekeringsvoorwaarde heeft CAK Dordrecht een absolute vervaltermijn van twee jaar bedongen nadat het onzeker voorval heeft plaatsgevonden. Hierdoor wordt eveneens de verjaringstermijn feitelijk verkort naar twee jaren nadat het onzeker voorval plaatsvindt, in plaats van drie jaar na de aanvang van de dag, volgende op die waarop de tot uitkering gerechtigde met de opeisbaarheid daarvan bekend is geworden. De bepaling is daarom in strijd met artikel 7:942, eerste lid, BW jo. artikel 7:943, tweede lid, BW. Bovendien is in de Voorwaarden ook niet voorzien in de wettelijk voorgeschreven stuiting van de verjaring (artikel 7:942, tweede lid, BW).
97. Door te bepalen dat geen beroep meer mogelijk is op schadevergoeding na een tijdsverloop van twee jaar nadat het onzekere voorval heeft plaatsgevonden, gaat daarmee de rechtsvordering tegen de verzekeraar eerder teniet dan de wettelijke verjaringstermijn. De wetgever heeft verzekeraars expliciet verboden om de verjaringstermijn contractueel in te perken door het bedingen van een kortere vervaltermijn.⁵³ Evenmin heeft de wetgever geoordeeld dat een onstuitbare termijn kan worden voorgeschreven.⁵⁴
98. CAK Dordrecht heeft met artikel 6 van de Voorwaarden aan klanten informatie verstrekt over hun rechten onder de Voorwaarden inboedelverzekering allrisk P2015.1 die niet correct was, en die klanten op het verkeerde been (kon) zette(n). De hierboven geciteerde verzekeringsvoorwaarden vermeldde(n) namelijk dat klanten van CAK Dordrecht die verzuimden om binnen twee jaar de schade te melden, geen beroep meer konden doen op hun verzekering. Dit is rechtens onjuist, aangezien de klant op grond van het BW ook na verloop van de twee jaar (onder omstandigheden) nog recht op schadevergoeding had. CAK Dordrecht kon op grond van dwingend recht deze termijn niet (zonder meer) tegenwerpen aan de klant.⁵⁵ Eveneens is de informatieverstrekking misleidend, omdat op grond van de Voorwaarden bij de klant de indruk kon worden gewekt dat hij na twee jaren geen aanspraak meer kon maken op de uitkering waarop die recht had (en dus de betreffende uitkering niet meer kon krijgen), terwijl hij op grond van het BW daar wel nog aanspraak op kon

⁵² Zie document 20211229 - voorwaarden promovendum-inboedel-allrisk-2015.pdf.

⁵³ *Kamerstukken II 1985/86, 19529, nr. 3, p. 20/21 (MvT).*

⁵⁴ *Kamerstukken II 1985/86, 19529, nr. 3, p. 20/21 (MvT).*

⁵⁵ Deze termijn van twee jaar is korter dan de verjaringstermijn van drie jaar die is neergelegd in artikel 7:942, eerste lid, BW. De in de voorwaarden vervatte informatie komt daarmee in strijd met een bepaling van dwingend recht.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	30 van 93

maken. Daarmee werden klanten op het verkeerde been gezet. Daarom is de AFM van oordeel dat CAK Dordrecht niet correcte en misleidende informatie heeft verstrekt aan klanten.

99. In haar reactie op de zienswijze van CAK Dordrecht van 25 april 2022 op het voornemen tot boeteoplegging, merkt de AFM op dat het voor de vaststelling van de overtreding irrelevant is of klanten daadwerkelijk benadeeld zijn door de foutieve informatie.⁵⁶ Van belang is dat het aan verzekeringnemers informatie verstrekken, inhoudende een kortere termijn dan wettelijk is toegestaan, kwalificeert (zoals hiervoor is overwogen) als niet correcte en/of misleidende informatieverstrekking.
100. De voorzieningenrechter bevestigt dit standpunt van de AFM in rechtsoverweging 17.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

CAK Dordrecht is niet verantwoordelijk voor de overtreding

101. Primair voert CAK Dordrecht aan dat zij niet de verzekeraar is die de verzekeringen aanbiedt, zij de voorwaarden inhoudelijk niet heeft opgesteld en om die redenen niet verantwoordelijk is voor deze normschending.

Reactie AFM

102. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht wel degelijk verantwoordelijk is voor de normschending. Zij verwijst naar paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar voor een uitgebreide uiteenzetting van waarom deze overtreding toerekenbaar is aan CAK Dordrecht. De AFM wijst er verder op dat de voorwaarden van de Promovendum inboedelverzekering allrisk (versie 2015.1), die op de site van Promovendum terug te vinden waren, afkomstig zijn van CAK Volmacht en/of CAK Partnership, voor wiens handelen en nalaten CAK Dordrecht op grond van artikelen 2:105 jo. 4:5 Wft verantwoordelijk is.

Indirecte handhaving via het privaatrecht

103. CAK Dordrecht geeft voorts aan dat de AFM indirect naleving van civiel recht tracht te handhaven en niet de publiekrechtelijke gedragsregels van de Wft. Wanneer de vervaltermijn in de voorwaarden rechtens ontoelaatbaar is, levert dit nog geen schending op van artikel 4:19 Wft, in het bijzonder 'misleiding' in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft.

Reactie AFM

⁵⁶ Zienswijze CAK Dordrecht op voorgenomen boete d.d. 25 april 2022.pdf, p. 21-22.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 31 van 93

104. De AFM volgt CAK Dordrecht niet in haar stelling dat de AFM privaatrecht handhaaft. De AFM legt geen privaatrechtelijke norm ten grondslag aan de overtreding. De AFM heeft hierboven in randnummers 94 e.v. aangetoond dat CAK Dordrecht met de desbetreffende Voorwaarden informatie heeft verstrekt die in strijd is met relevante, dwingendrechtelijke bepalingen uit het BW. Dat leidt vervolgens tot de conclusie dat sprake is van niet correcte en/of misleidende informatieverstrekking in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft. Deze bestuursrechtelijke norm is ten grondslag gelegd aan de overtreding in het Boetebesluit.

Geen onderscheid tussen verval- en verjaringstermijnen

105. CAK Dordrecht voert verder aan dat het Onderzoeksrapport van de AFM ten onrechte geen onderscheid maakt tussen de wettelijke regeling van verval- en verjaringstermijnen. Er geldt geen wettelijk minimum van drie jaar voor de vervaltermijn, aangezien artikel 7:941 BW geen minimum in acht te nemen periode voor verval voorschrijft. Daarnaast gaat het bepaalde in artikel 7:942 BW niet over de meldingsplicht van een verzekeringnemer aan de verzekeraar, maar om een aanspraak op uitkering van een verzekeringnemer richting de verzekeraar. Die aanspraak op uitkering verjaart na drie jaar. De aanspraak op de uitkering van schade moet los worden gezien van de meldingsplicht.

Reactie AFM

106. Het is rehtens juist dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de wettelijke regelingen van verval- en verjaringstermijnen. Vanuit het perspectief van de klant is het onderscheid in het geval van de gehanteerde polisvoorwaarde echter irrelevant. Vanwege de door CAK Dordrecht gehanteerde vervaltermijn kan de klant volgens de voorwaarden na twee jaar geen recht op uitkering meer afdwingen van de verzekeraar. Hierdoor introduceert CAK Dordrecht een contractuele verjaringstermijn die korter is dan wettelijk toegestaan. De klant kon dus in de onterechte veronderstelling zijn dat zij na twee jaar geen recht tot uitkering meer had, wat de informatieverstrekking niet correct en/of misleidend maakt.
107. Op grond van artikel 7:941, eerste, tweede en vierde lid, BW kan de verzekeraar de sanctie van verval enkel bedingen voor zover de verzekeraar door een laattijdige melding in een redelijk belang is geschaad. Een dergelijke beperking is echter niet aangebracht in de polisvoorwaarden. Iedere andere vorm van beperking van de verjaringstermijn is niet toegestaan. De wetgever heeft het als volgt verwoord: “*Van het artikel kan ingevolge [het huidige artikel 7:943, tweede lid, BW] niet ten nadele van de verzekeringnemer of de tot uitkering gerechtigde worden afgeweken, indien de nemer een consument is. Dit betekent ook dat de verzekeraar in dit geval niet met succes een vervaltermijn in plaats van een verjaringstermijn kan bedingen: zulk een vervaltermijn kan door de tot uitkering*

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 32 van 93

gerechtigde worden vernietigd met als gevolg dat de wettelijke verjaringstermijn zal gelden.”⁵⁷ Toch heeft CAK Dordrecht contractueel – in strijd met dwingend recht en tegen de expliciete wil van de wetgever – de wettelijke verjaringstermijn verkort.

108. CAK Dordrecht lijkt zichzelf er ook van bewust te zijn dat deze regels ook van toepassing zijn op vervaltermijnen. Op 8 juli 2021 communiceerde zij aan klanten: *“**Vervaltermijn schade melden.** In de voorwaarden is ook de termijn voor het melden van schade aangepast. U heeft volgens de wet 3 jaar de tijd om schade bij ons te melden. Na deze periode heeft u geen recht meer op een uitkering. In onze polisvoorwaarden stond een termijn van 2 jaar. Heeft u geen vergoeding gekregen omdat u een schade na 2 jaar, maar binnen 3 jaar heeft gemeld? Neem dan contact op. We beoordelen dit dan opnieuw voor u.”⁵⁸*
109. Voorts volgt de AFM CAK Dordrecht niet in haar stelling dat de meldingsplicht los moet worden gezien van de aanspraak op uitkering. Ze zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden. Artikel 7:942, eerste lid, BW bepaalt dat de verjaringstermijn aanvangt op de dag na die waarop de verzekerde of de tot uitkering gerechtigde met de opeisbaarheid ervan bekend is. In relatie tot inboedelverzekeringen begint de verjaringstermijn te lopen wanneer de uitkering gerechtigde daadwerkelijk bekend is met het feit dat hij schade heeft geleden, maar ook met het gegeven dat hij, om de schade vergoed te krijgen, een beroep kan doen op een door hem (of door een derde voor hem of mede voor hem) gesloten verzekering. Dit is ook het moment ingevolge artikel 7:941, eerste lid, BW waarop de meldingsplicht aanvangt. Ook geldt voor de in randnummer 90 genoemde bepalingen dat op grond van artikel 7:943, tweede lid, BW niet ten nadele van de klant kan worden afgeweken. Deze discussie laat echter onverlet dat artikel 6 van de Voorwaarden – die ieder recht op uitkering laat vervallen twee jaar na plaatsvinden van het onzekere voorval – in strijd is met dwingend recht.

De AFM is de materialiteit en proportionaliteit uit het oog verloren

110. CAK Dordrecht meent dat de AFM de materialiteit van deze overtreding en de proportionaliteit van het opleggen van deze handhavingsmaatregel uit het oog is verloren. Het verwijt van de AFM mist realiteitsgehalte, doordat het ondenkbaar is dat een klant na twee jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis melding maakt van de schade. Ook heeft de AFM niet aangetoond dat klanten daadwerkelijk zijn benadeeld door het beding in de polisvoorwaarden.

Reactie AFM

⁵⁷ Kamerstukken II 1985-86, 19 529, nr. 3, p. 20-21 (MvT).

⁵⁸ Zie document Y. 20210706 - IN - zienswijze Bijlage 16 - Bericht aan klanten inz. inboedelvoorwaarden.pdf.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 33 van 93

111. Anders dan CAK Dordrecht meent, ziet de AFM niet in dat hier sprake is van een overtreding van geringe betekenis. De AFM stelt voorop dat artikel 4:19, tweede lid, Wft geen daadwerkelijke benadeling van klanten vereist, maar beoogt de deugdelijkheid van de informatie te garanderen. Ook is irrelevant of het onrealistisch is dat een klant na langere tijd pas melding maakt van schade. Door het verbod om de verjaringstermijn contractueel in te korten, hecht de wetgever zwaarwegend aan het feit dat de rechtsvordering pas na drie jaren verjaart. Zo wordt de (contractuele) vrijheid van de verzekeraar ingeperkt ten behoeve van de bescherming van de aanspraakgerechtigde. Eveneens beschouwt de AFM een schending van artikel 4:19, tweede lid, Wft als een ernstige overtreding, gelet op het belang van klanten om te mogen uitgaan van de juistheid van verstrekte informatie om zich een juiste voorstelling te kunnen maken van hun rechten en verplichtingen. Dit belang is nadrukkelijk en welbewust geschaad door de handelwijze van CAK Dordrecht. Deze stelling van CAK Dordrecht lijkt daarenboven ook onverenigbaar met de communicatie die zij deed op 3 juli 2021 waarin stond dat de vervaltermijn van twee naar drie jaar werd aangepast om aan de wet te voldoen, en vervolgens: *“Heeft u geen vergoeding gekregen omdat u een schade na 2 jaar, maar binnen 3 jaar heeft gemeld? Neem dan contact op. We beoordelen dit dan opnieuw voor u.”*⁵⁹ Als het werkelijk ondenkbaar is dat een klant na twee jaar na de schadeveroorzakende gebeurtenis meldt, zou CAK Dordrecht dit niet opmerken.
112. Voorts merkt de AFM op dat zij geen zelfstandige bestuurlijke boete heeft opgelegd voor deze overtreding, maar dat zij een boete heeft opgelegd voor het niet voeren van een adequaat beleid dat een integrale uitoefening van haar bedrijf waarborgt, waar deze overtreding mede aan ten grondslag is gelegd. Daarom volgt de AFM CAK Dordrecht niet in haar betoog dat de AFM disproportioneel is geweest.

Conclusie

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

E. Informatie over premieverhoging

i. Wettelijk kader

114. De AFM verwijst voor het hier relevante wettelijke kader van artikel 4:19, tweede lid, Wft naar het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.B hierboven. In aanvulling daarop bepaalt artikel 7:940, vierde lid, BW dat indien de verzekeraar de voorwaarden van de overeenkomst ten nadele

⁵⁹ Zie document Y. 20210706 - IN - zienswijze Bijlage 16 - Bericht aan klanten inz. inboedelvoorwaarden.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	34 van 93

van de verzekeringnemer of de tot uitkering gerechtigde wijzigt, de verzekeringnemer gerechtigd is de overeenkomst op te zeggen tegen de dag waarop de wijziging ingaat, en in ieder geval gedurende één maand nadat de wijziging hem is medegedeeld.

ii. Beoordeling

115. Naar het oordeel van de AFM heeft CAK Dordrecht onduidelijke en/of misleidende informatie verstrekt over de verhoging van de Promovendum autoverzekering door een (forse) premiewijziging op indirecte en verhullende wijze te communiceren en door klanten hierbij niet te wijzen op het recht om tussentijds op te zeggen. Hierdoor heeft CAK Dordrecht artikel 4:19, tweede lid, Wft overtreden. De periode van overtreding liep van 23 juli 2018 tot en met 19 mei 2019.⁶⁰ De AFM licht dit als volgt toe.
116. CAK Dordrecht heeft de premies van bepaalde verzekeringen verhoogd. Daarover diende zij haar klanten te informeren. Uit interne e-mails van CAK Dordrecht blijkt dat verschillende conceptteksten aan klanten over de premieverhoging zijn getest met het doel om deze voor klanten negatieve boodschap te verhullen, zodat het aantal opzeggingen minimaal zou zijn.⁶¹ Illustratief is de volgende zin uit de e-mail van 29 juni 2018 van de communicatiemanager van CAK Dordrecht (Medewerker5) aan Beleidsbepaler1: *“Focus ligt hier op de goede relatie en klanttevredenheid. We zijn hier wel transparant over de aanpassing (wordt al vrij snel in de brief genoemd) maar de aandacht wordt daarna afgeleid van de verhoging door in te zoomen op tevredenheid en het overzicht. Deze versie is geschreven op basis van commentaar van [Persoon3] n.a.v. de SOS pechhulp premie-aanpassing.”*⁶² Ook de e-mail van 4 juli 2018 is illustratief: *“Zoals met [natuurlijke persoon] besproken bijgaand twee in HTML opgemaakte variaties van de verhogingsmail voor de Promovendum autoverzekering. • Versie 1 is de 'William Trump versie'. Deze is gemaakt op basis van zijn commentaren/voorstellen op en de ervaringen tot nu toe met de SOS Pechhulp verhogingsmail. Focus ligt hier op de service aan de klant door middel van een overzicht van zijn autoverzekering. Er is een subtiële vermelding van de verhoging door middel van de teksten: aangepaste premie per en nieuwe premie. • Versie 2 is de iets aangepaste versie van de NA verhogingsbrief van vorig jaar. Hierin wordt iets meer ingegaan op de premie-aanpassing. Na het*

⁶⁰ De hieronder bedoelde e-mails zijn gestaffeld verzonden, waarbij de AFM op basis van de bij haar beschikbare informatie vaststelt dat de eerste e-mails zijn verzonden op 23 juli 2018 en dat op 22 oktober 2018 nog een verhogingsmail is gestuurd (aan Klant3). Ook is gebleken dat de lange variant van de verhogingsmail op 19 mei 2019 nog werd gebruikt om een premieverhoging aan te kondigen. Gelet hierop stelt de AFM de periode van de hierboven vastgestelde overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft vast op 23 juli 2018 tot en met in ieder geval 19 mei 2019. Zie ook paragraaf 8.4.4 van het Boetebesluit.

⁶¹ Zie paragraaf 8.2.1 van het Boetebesluit.

⁶² Zie document 20180630 - MAIL - Conceptteksten verhogingsmail - AFM_0000097689.pdf.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 35 van 93

versturen van deze tekst vorig jaar naar de NA verzekerden zijn volgens [natuurlijke persoon] niet veel royementen binnengekomen.”⁶³ (onderstreping AFM)

Uit deze mails blijkt dat CAK Dordrecht bewust koos voor een minder expliciete verwoording (aanpassing in plaats van verhoging) om zo bewust de aandacht van de premieverhoging af te leiden en het aantal opzeggingen te beperken. Vanuit die optiek is het ook logisch dat CAK Dordrecht het opzeggingsrecht van klanten niet vermeldde.

117. Voorgaande resulteerde in twee standaardmailberichten (lange en korte variant) met twee wisselende titels (“*Update autoverzekering*” en “*Nieuws over uw autoverzekering*”).⁶⁴ Deze mailberichten zijn hieronder integraal opgenomen.⁶⁵

De lange variant luidt als volgt:⁶⁶

“Subject: Update autoverzekering/ Subject: Nieuws over uw autoverzekering

Beste [Klant],

Promovendum is de specialist in verzekeringen voor hoger opgeleiden. Met meer dan 35 jaar ervaring streven wij er nog elke dag naar om de beste verzekeraar te zijn voor onze klanten. Ons doel? Kwalitatief zeer goede verzekeringen en een persoonlijke, uitstekende dienstverlening. Regelmatig houden wij onze verzekeringen tegen het licht zodat zij blijven voldoen aan de hoogste eisen. Daar profiteert u van, onder andere door excellente voorwaarden en een lage premie. Dat dit gewaardeerd wordt, blijkt uit de ruim 250.000 klanten die voor Promovendum hebben gekozen! In deze email vertellen we u meer over uw autoverzekering bij Promovendum.

Uw autoverzekering

Het wordt steeds drukker op de weg en weersomstandigheden worden extremer. Hierdoor is het aantal autoschades fors toegenomen. Ook autoonderdelen worden steeds geavanceerder en daardoor duurder. Autoverzekeraars hebben hierdoor de afgelopen jaren, soms meerdere malen, hun verzekeringspremies aangepast. Door een efficiënte bedrijfsvoering en de keuze voor onze doelgroep hebben wij een dergelijke aanpassing lang kunnen tegenhouden. Toch ontkomen ook wij uiteindelijk niet aan een premie-aanpassing voor uw autoverzekering.

⁶³ Zie document 20180705 - MAIL - Conceptteksten Promovendum verhogingsmail - AFM_0000040712.pdf.

⁶⁴ Zie paragraaf 8.2.3 en 8.4.1 van het Boetebesluit. Zie ook E-mail van 18 juli 2018, ‘Testmails Promovendum verhoging’, AFM_0000040256.

⁶⁵ Zie p. 30-32 van het Boetebesluit, geciteerd uit 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0013.pdf en 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0021.pdf.

⁶⁶ De test e-mails 1 t/m 12 bevatten de lange variant. Hier wordt geciteerd uit 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0001.pdf en 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0007.pdf. Voor alle test e-mails, zie documenten 32 t/m 58 van de inhoudsopgave.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 36 van 93

Voor de autoverzekering van uw [automerkt] met kenteken [...] bedraagt de halfjaarpremie per 12 augustus 2018: 99,99 euro. Dit is het volledige bedrag dat bij u in rekening wordt gebracht, inclusief eventuele aanvullende dekkingen en assurantiebelasting.

Alle voordelen blijven

Ondanks deze wijziging blijft uw autopremie nog steeds zeer voordelig. Ook uw andere voordelen blijven bestaan. U bent verzekerd bij een verzekeraar met 35 jaar ervaring waarbij kwaliteit op 1 staat. En krijgt u onverhoopt schade: onze schadeafdeling krijgt van onze klanten een 9,4 voor haar dienstverlening en onze alarmservice is 24 uur per dag voor u beschikbaar!

Heeft u vragen over uw autoverzekering? Stel ze gerust via [...]. We helpen u graag en wensen u veel veilige kilometers toe!

Vriendelijke groet,

[Beleidsbepaler4] - Manager Klantcontact"

De korte variant luidt als volgt⁶⁷:

"Subject: Update autoverzekering/ Subject: Nieuws over uw autoverzekering

Beste [Klant],

Bedankt dat u uw auto bij ons verzekerd heeft. Onze belofte aan u is dat u altijd op ons kunt rekenen met een scherpe premie en uitstekende voorwaarden, maar ook wanneer u ons echt nodig heeft als u schade aan uw auto heeft.

We willen zeker weten dat u nog steeds tevreden bent met uw autoverzekering. Daarom geven we een overzicht van uw verzekering met daarin de aangepaste premie per 12 augustus 2018:

Auto	[kenteken]
Dekking	All-Risk (WA + Volledig Casco)
Ongevallenverzekering inzittenden	Standaard inbegrepen
Nieuwe premie	99,99 per halfjaar

Bent u tevreden met uw autoverzekering? Dan hoeft u niets te doen en loopt uw verzekering gewoon door. Wilt u uw autoverzekering aanpassen...
... of heeft u vragen over dit bericht? Stelt ze gerust via [...]. We helpen u graag!

Vriendelijke groet,

⁶⁷ De test e-mails 13 t/m 24 bevatten de korte variant. Hier wordt geciteerd uit AFM_0000040256.0013 en AFM_0000040256.0021. Voor alle test e-mails, zie documenten 32 t/m 58 van de inhoudsopgave.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	37 van 93

[Beleidsbepaler4] - *Manager Klantcontact*”

118. De premieverhoging was relatief hoog: in de door de AFM onderzochte klant dossiers werd de premie tussen 18% en 61% verhoogd.⁶⁸ De Consumentenbond kreeg zelfs signalen van premieverhogingen tot 78%.⁶⁹
119. Voor beide standaardmailberichten geldt dat de tekst in de onderwerpregel algemeen verwoord is en dat daarvan geen signaalfunctie uitging over de daadwerkelijke inhoud van het bericht (namelijk: een *verhoging* van de premie). Op basis van een dermate algemeen onderwerp (“Update autoverzekering” of “Nieuws over uw autoverzekering”) hoefden de ontvangers er niet alert op te zijn dat zij belangrijke informatie zouden ontvangen over een kernelement van de verzekering (de premie), laat staan dat het een onder omstandigheden zeer forse verhoging betrof. Ook de berichten zelf waren zodanig opgesteld dat (de omvang van) de premieverhoging werd verbloemd. Zo wordt er niet gesproken over een verhoging, maar over een “aanpassing”.⁷⁰
120. In punt 2.2.2 van de Beleidsregel Informatieverstreking geeft de AFM aan dat informatie begrijpelijk is wanneer “*u de informatie zo expliciet mogelijk weergeeft.*” In het geval van de premieverhogingen heeft CAK Dordrecht er echter voor gekozen om de informatie over de premieverhoging juist zo min mogelijk expliciet weer te geven: in plaats van te kiezen voor een woord als ‘verhoging’ werd ‘aanpassing’ gebruikt. Dit laatste woord is neutraler en beschrijft dus minder expliciet wat gaat wijzigen aan de premie. De strekking van de boodschap wordt dus niet expliciet, maar juist verhuld weergegeven.
121. Deze standaardmailberichten bevatten voorts geen verwijzing naar het opzeggingsrecht dat klanten hebben in geval van een dergelijke premieverhoging.⁷¹ Door de informatie over het opzeggingsrecht louter in de algemene voorwaarden op te nemen en niet expliciet in de berichtgeving over de premieverhoging zelf, was de informatie onvoldoende vindbaar en stelde deze informatieverstreking klanten onvoldoende in staat om een weloverwogen keuze te maken.⁷²

⁶⁸ Zie paragraaf 8.2.4 van het Boetebesluit.

⁶⁹ <https://www.consumentenbond.nl/autoverzekering/forse-premiestijgingen-bij-promovendum>.

⁷⁰ De AFM heeft dit voor de korte en lange variant uitgebreid toegelicht in paragraaf 8.4.1 van het Boetebesluit.

⁷¹ Zie artikel 7:940, vierde lid, BW.

⁷² Zie over het belang van vindbaarheid de Beleidsregel informatieverstreking, p. 9 e.v. In deze beleidsregel wordt als een voorbeeld van niet-duidelijke en/of wel misleidende informatie als voorbeeld genoemd dat “*relevante kenmerken van een financieel product alleen in de voorwaarden zijn opgenomen, terwijl er ook andere informatiedragers zijn, waarin hieraan geen aandacht wordt besteed en ook niet naar die voorwaarden wordt verwezen.*”

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	38 van 93

122. De voorzieningenrechter heeft voornoemd standpunt van de AFM bevestigd in rechtsoverweging 18.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

De overtreding is niet toerekenbaar aan CAK Dordrecht

123. CAK Dordrecht voert in randnummer 7.4.1 van het Bezwaar aan dat zij niet de verzekeraar is die de verzekeringen aanbiedt, zij de voorwaarden inhoudelijk niet heeft opgesteld en om die redenen niet verantwoordelijk is voor deze normschending.

Reactie AFM

124. CAK Dordrecht is wel degelijk verantwoordelijk voor de normschending. De AFM verwijst naar paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar voor een uitgebreide uiteenzetting waarom deze overtreding toerekenbaar is aan CAK Dordrecht. Verder wijst de AFM erop dat de informatie per e-mail verstrekt werd door Beleidsbepaler4.⁷³ Beleidsbepaler4 is beleidsbepaler en sinds 1 juli 2018 bestuurder van CAK Dordrecht⁷⁴. Beleidsbepaler4 bekleedde geen rol als bestuurder⁷⁵ of beleidsbepaler bij [Verzekeraar], waardoor niet volgehouden kan worden dat de informatie vanuit de verzekeraar verstrekt werd. Ook uit interne e-mailwisseling tussen Beleidsbepaler4 en een medewerker van CAK Dordrecht, waarbij gebruikt gemaakt werd van @cak.nl e-mailadressen, blijkt dat CAK Dordrecht besloot tot de premieverhoging.⁷⁶

De berichtgeving over de premieverhoging was duidelijk en niet-misleidend

125. CAK Dordrecht argumenteert in randnummer 7.4.2 van het Bezwaar dat klanten niet misleid zijn over de premieverhoging omdat (i) alle verzekeringnemers zijn geïnformeerd over de omvang van de premie in de opvolgende periode; en, (ii) uit de formulering en de context van de berichtgeving voldoende blijkt dat er sprake was van een premieverhoging.
126. CAK Dordrecht betoogt in randnummer 7.4.5 van het Bezwaar dat verzekerden kennis hadden van het bedrag van de oude en nieuwe premie, waardoor zij correct en tijdig zijn geïnformeerd. Volgens CAK Dordrecht stelt de AFM dat CAK Dordrecht op “ondubbelzinnige” wijze had moeten communiceren over de premieverhoging, terwijl dit niet de norm is van artikel 4:19, tweede lid,

⁷³ Zie randnummer 117117 e.v. hieronder. Zie documenten 20180629 – IN – Premieverhoging Promovendum – AFM_0000097696.0001.pdf, 20180629 - IN - Premieverhoging Promovendum - AFM_0000097696.0002.pdf, 20180629 - IN - Premieverhoging Promovendum - AFM_0000097696.0003.pdf.

⁷⁴ Zie document Print Kamer van Koophandel CAK Dordrecht 23 11 2020.

⁷⁵ Zie document KvK print NA - INT -21122020.pdf.

⁷⁶ Zie document 20180709 – MAIL – Gesprek met [Beleidsbepaler4] – AFM_0000013290 (1).pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	39 van 93

Wft. Daarbij komt dat CAK Dordrecht van oordeel dat zij wel degelijk ondubbelzinnig communiceerde. Met name de volgende zin kon niet anders begrepen worden dan een communicatie over een premieverhoging: *“toch ontkomen ook wij uiteindelijk niet aan de premie aanpassing voor uw autoverzekering”*.

127. Voorts voert CAK Dordrecht in randnummer 7.4.6 van het Bezwaar aan dat artikel 4:19, tweede lid, Wft noch enige andere wettelijke bepaling vereist dat CAK Dordrecht spreekt over een “verhoging” in plaats van bijvoorbeeld een “aanpassing” in de informatieverstrekking.

Reactie AFM

128. Artikel 4:19, tweede lid, Wft bepaalt dat informatie correct, duidelijk en niet misleidend moet zijn. In de Beleidsregel Informatieverstrekking staat dat informatie eenvoudig inzicht moet geven in de relevante kenmerken van het product. De informatie mag de cliënt niet op het verkeerde been zetten. Dat betekent dat de informatie in ieder geval vindbaar, begrijpelijk en evenwichtig moet zijn voor de doelgroep. Daarbij moet belangrijke informatie over een product op tijd, begrijpelijk en ondubbelzinnig worden gegeven en deze mag niet worden verstoep. Informatie moet zo expliciet mogelijk worden weergegeven.
129. De AFM stelt voorop dat de premie een wezenlijk element is van de verzekeringsovereenkomst en dat premiewijzigingen voor klanten van groot belang zijn en aanleiding kunnen vormen om nadere keuzes te maken over hun overeenkomst.
130. De door CAK Dordrecht verzonden e-mails voldoen niet aan artikel 4:19, tweede lid, Wft. In de eerste plaats was het onderwerp van de mailberichten, zoals de AFM hiervoor ook aangeeft, neutraal van aard. Hierdoor zijn klanten minder geneigd om de e-mail te openen of om deze aandachtig te lezen. Klanten lezen deze e-mail in ieder geval niet met de verwachting dat het gaat over een premieverhoging. Daardoor kan een klant een premieverhoging niet opmerken, ofwel omdat hij de e-mail niet opent ofwel omdat hij de e-mail te vluchtig leest. De informatie werd door het gekozen woordgebruik dus niet zo expliciet als mogelijk weergegeven.

Ook bevatten de standaardmails diverse boodschappen die los stonden van de premieverhoging. Zo ging de lange variant eerst uitgebreid in op de kwaliteit van de dienstverlening, waardoor de aandacht werd afgeleid van de premieverhoging. Bovendien was de hoofdboodschap (*“In deze e-mail vertellen we u meer over uw autoverzekering bij Promovendum”*) in algemene woorden verrat, waardoor de daadwerkelijke aanleiding van de e-mail, de premieverhoging, werd verbloemd.

131. De lange variant ging slechts kort in op de premieverhoging: *“Toch ontkomen ook wij uiteindelijk niet aan een premie-aanpassing voor uw autoverzekering. Voor de autoverzekering van uw*

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 40 van 93

[kenteken] *bedraagt de* [premie] [bedrag]" en "*Ondanks deze wijziging blijft uw autopremie nog steeds zeer voordelig*". Deze teksten bevatten bovendien neutrale termen als "premie-aanpassing" en "wijziging" waardoor niet meteen duidelijk wordt dat sprake is van een premieverhoging.

132. Ditzelfde gold voor de korte variant, waarin woorden stonden als "overzicht", "aangepaste premie" en "nieuwe premie". De hoofdboodschap van die e-mail was "*We willen zeker weten dat u nog steeds tevreden bent met uw autoverzekering*", wat eerder duidt op een klanttevredenheidsonderzoek dan op een premieverhoging.
133. Het voorgaande was, zoals toegelicht in randnummer 116, bewust geformuleerde communicatie. Deze teksten zijn intern gecoördineerd en zijn ook bij klanten getest. Het verbloemende karakter van de teksten was dus een bewuste keuze. Hierbij is niet relevant of de premieverhoging in absolute zin beperkt zou zijn; een premieverhoging, klein of groot, moet duidelijk worden medegedeeld.
134. Gelet op het voorgaande werd – door de premieverhoging zo min mogelijk expliciet te benoemen en de boodschap te verbloemen – een onvolledig en onevenwichtig, beeld gecreëerd over of er überhaupt een premieverhoging plaatsvond, en zo ja, hoe significant die was. Hierdoor was deze informatie onduidelijk en/of misleidend.

De premieverhoging was in absolute getallen beperkt

135. CAK Dordrecht voert aan in randnummers 7.4.3 en 7.4.4 van het Bezwaar dat de AFM een vertekend beeld schetst door van de 30 onderzochte klantdossiers enkel de percentages van premieverhoging te tonen die voortkomen uit vier van deze 30 klantdossiers. De absolute bedragen zijn volgens CAK Dordrecht namelijk beperkt (bijvoorbeeld een verhoging van EUR 3,01 voor klant 1).
136. CAK Dordrecht geeft verder in randnummers 7.4.10 van het Bezwaar aan dat het "*frappant*" is dat de AFM verwijst naar berichtgeving van de Consumentenbond over de premieverhogingen van CAK Dordrecht omdat de Consumentenbond zelf een financieel dienstverlener én concurrent is van CAK Dordrecht. De AFM leidt hieruit af dat CAK Dordrecht van oordeel is dat aan deze berichtgeving van de Consumentenbond geen waarde toekomt.

Reactie AFM

137. Hierboven heeft de AFM al toegelicht dat het irrelevant is of een premieverhoging in absolute getallen hoog is of niet. De relatieve (procentuele) stijging geeft het meest objectief weer hoe hoog de nieuwe premie is ten opzichte van de oude premie.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 41 van 93

138. Er bestaat geen aanleiding te twijfelen dat de Consumentenbond daadwerkelijk de betreffende signalen van consumenten ontving. Dit is een aanvullend signaal waaruit blijkt dat een forse premieverhoging plaatsvond.

Melding opzeggingsrecht niet vereist

139. CAK Dordrecht voert in randnummer 7.4.7 van het Bezwaar aan dat de AFM ten onrechte stelt – op grond van artikel 7:940 BW – dat CAK Dordrecht naliert in de berichtgeving op te nemen dat klanten naar aanleiding van de premieverhoging het recht hebben de verzekering op te zeggen. Het opzeggingsrecht bleek volgens CAK Dordrecht genoegzaam uit de polisvoorwaarden en de wet zou niet voorschrijven dat dit in de berichtgeving opgenomen moest worden. Het niet opnemen van dergelijke vermelding maakt de berichtgeving niet misleidend, zo stelt CAK Dordrecht in randnummer 7.4.8 van het Bezwaar.

Reactie AFM

140. Op grond van artikel 7:940, vierde lid, BW hebben klanten bij tussentijdse premieverhogingen het recht om de verzekering op te zeggen. Klanten zullen minder snel opzeggen naar aanleiding van de communicatie door CAK Dordrecht, omdat het opzeggingsrecht niet is vermeld in de e-mails aan de klanten. Klanten zullen vaak niet weten wat daarover in de polisvoorwaarden staat. Door de inhoud van het bericht (zonder enige vermelding van het opzeggingsrecht) kunnen zij de indruk krijgen dat zij de premieverhoging moeten accepteren. Voor de klant is het opzeggingsrecht een belangrijk recht in geval van premieverhoging. Dat recht is echter beperkt in de tijd (in te roepen gedurende één maand nadat de wijziging hem is meegedeeld), waardoor het niet-vermelden ervan onvolledige informatieverstrekking tot gevolg heeft: hierdoor is de klant zich er waarschijnlijk niet bewust van dat hij door deze premieverhoging recht heeft de verzekering op te zeggen. In die zin de informatieverstrekking dan ook onvolledig. Dit heeft tot gevolg dat de informatieverstrekking hierover niet-duidelijk dan wel misleidend was.⁷⁷
141. Dat de wet niet expliciet voorschrijft dat in geval van premieverhogingen op het opzeggingsrecht moet worden gewezen, maakt niet dat een dergelijke omissie op grond van artikel 4:19, tweede lid, Wft niet misleidend en/of onduidelijk kan zijn.

Geen intentie om klanten te misleiden door de testmails

⁷⁷ Zie de Beleidsregel Informatieverstrekking, p. 9 e.v., met als voorbeeld van niet-duidelijke en/of misleidende informatie: "relevante kenmerken van een financieel product alleen in de voorwaarden zijn opgenomen, terwijl er ook andere informatiedragers zijn, waarin hieraan geen aandacht wordt besteed en ook niet naar die voorwaarden wordt verwezen."

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 42 van 93

142. CAK Dordrecht argumenteert in randnummer 7.4.9 van het Bezwaar dat de AFM een vertekend beeld schetst, met name dat CAK Dordrecht bewust – door de eerder besproken testmails en keuze daartussen – verzekeringsnemers misleidde. CAK Dordrecht stelt dat het niet verboden is om – binnen de grenzen van het wettelijk kader – een eigen commercieel belang na te streven dat inhoudt dat gecommuniceerd wordt op een wijze die tot zo weinig mogelijk opzeggingen leidt. Overleg plegen, binnen die context, over de wijze van communicatie toont geen intentie tot bewuste misleiding aan.

Reactie AFM

143. Het is zoals CAK Dordrecht stelt inderdaad geoorloofd om binnen de wettelijke kaders het eigen commerciële belang te waarborgen, maar dan moeten die wettelijke kaders wel in acht worden genomen. Het "*volgen van het eigen commerciële belang*" is niet toegelaten, wanneer belangrijke informatie over de premieverhogingen wordt verdekt en verbloemd, in de wetenschap dat klanten dan minder snel zo'n premieverhoging zullen opmerken en hun verzekering zullen opzeggen.
144. Hierboven in randnummer 116 bleek al dat CAK Dordrecht haar eigen commerciële belang niet binnen de toepasselijke wettelijke kaders nastreefde. Voor zover dit wel het geval is, had CAK Dordrecht moeten verduidelijken dat de informatie als dusdanig gepresenteerd werd zodat het commerciële oogmerk van de verstrekte of beschikbaar gestelde informatie als dusdanig herkenbaar was (zie artikel 4:19, derde lid, Wft). Bij gebreke daarvan (wat het geval is), was de informatie alsnog onduidelijk en/of misleidend.

Conclusie

145. Gelet op het voorgaande leidt heroverweging niet tot een ander oordeel.

F. Informatie over wijzigingen 'schadeverzekering voor inzittende' (SVI)

i. Wettelijk kader

146. De AFM verwijst voor het hier relevante wettelijke kader van artikel 4:19, tweede lid, Wft naar het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.B hierboven.

ii. Beoordeling

147. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht haar klanten onduidelijke en/of misleidende informatie heeft verstrekt over de wijziging van de voorwaarden waardoor zij artikel 4:19, tweede lid, Wft heeft overtreden. Evenals bij de overtreding met betrekking tot de premieverhogingen, heeft CAK

Datum 27 september 2023
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 43 van 93

Dordrecht op een verdeckte wijze haar klanten geïnformeerd over een verslechtering van (de voorwaarden van) hun polis.⁷⁸ De periode van overtreding sluit aan bij deze van de premieverhoging: van 23 juli tot en met 19 mei 2019.⁷⁹ De AFM licht dit als volgt toe.

148. De overtreding blijkt uit dezelfde e-mails als die hierboven bij randnummer 117117 zijn geciteerd; in sommige van deze test e-mails werd verwezen naar de nieuwe SVI-voorwaarden, namelijk wanneer de ontvanger een SVI-verzekering had.

149. De lange versie van de e-mail die naar SVI-verzekerden ging, bevatte ook de volgende zin⁸⁰:

“Vanaf 6 augustus 2018 zullen de polisvoorwaarden van uw Schadeverzekering inzittenden wijzigen naar versie P2018.1. De nieuwe voorwaardenversie vindt u terug op onze website.”

150. De korte versie van de e-mail bevatte het volgende overzicht (grijze markerings toegevoegd)⁸¹:

Auto	[kenteken]
Dekking	<i>All-Risk (WA + Volledig Casco)</i>
Ongevallenverzekering inzittenden	<i>Standaard inbegrepen</i>
Aanvullende dekkingen	<i>Schadeverzekering inzittenden (nieuwe versie P2018.1)</i>
Nieuwe premie	<i>111,11 per maand</i>

151. Deze informatie is naar het oordeel van de AFM zo vormgegeven dat voor zover klanten al konden opmerken dat van een wijziging sprake was, niet duidelijk was wat de wijziging inhield en geen enkele indicatie bestond dat deze wijzigingen voor de klanten mogelijk impactvol en nadelig waren.⁸² Het onderwerp van de e-mails ("Nieuws over uw autoverzekering" en "Update autoverzekering") was bovendien neutraal van aard en gaf er geen blijk van dat het bericht informatie bevatte over een wijziging in de SVI-voorwaarden.

⁷⁸ Voor een vergelijking tussen de polisvoorwaarden, zie paragraaf 9.2.2 van het Boetebesluit.

⁷⁹ Zoals in paragraaf 9.2.3 van het Boetebesluit is weergegeven, is ervoor gekozen om de wijziging van de voorwaarden SVI gelijktijdig met de premieverhoging te communiceren. Voor de periode van overtreding sluit de AFM daarom aan bij de in paragraaf 8.4.4 van het Boetebesluit vastgestelde periode van 23 juli 2018 tot en met 19 mei 2019.

⁸⁰ Zie document 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0004.pdf (met onderwerp 'Nieuws over uw autoverzekering'). Vergelijkbaar: 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0002.pdf; 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0008.pdf (met onderwerp 'Update autoverzekering'). Zie ook paragraaf 9.2.4 van het Boetebesluit.

⁸¹ Zie document 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0024.pdf (met onderwerp 'Update autoverzekering'). Vergelijkbaar: 20180718 - MAIL- testmail AFM_0000040256.0016.pdf (met onderwerp 'Nieuws over uw autoverzekering'). Zie ook paragraaf 9.2.4 van het Boetebesluit.

⁸² Zie paragraaf 9.4.1 van het Boetebesluit.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	44 van 93

152. Ook stonden in beide varianten van het mailbericht diverse boodschappen die losstonden van de wijziging van de polisvoorwaarden. De wijziging van de voorwaarden werd in de e-mails slechts kort en terloops genoemd, zonder duiding. Als en voor zover de klant al wist dat sprake was van een wijziging, moest hij – om te weten wat de wijziging inhield – op de link naar de nieuwe polisvoorwaarden in de e-mail klikken en zelf de oude en nieuwe polisvoorwaarden vergelijken. Door niet te benoemen wat wijzigde in de voorwaarden, kon een gemiddelde lezer (cliënt) van de e-mail de indruk krijgen dat de wijziging onbeduidend zou zijn. Dit was niet het geval. Bijvoorbeeld: in de polisvoorwaarden SVI P2010.1 stond niet hoe letsel vastgesteld moet worden; in de polisvoorwaarden SVI P2018.1 worden hier allerlei voorwaarden aan verbonden: *“Het letsel moet medisch objectief door een arts kunnen worden vastgesteld. Hiervan is sprake indien door een arts kan worden vastgesteld dat er een directe relatie bestaat tussen de klachten en een klinisch vastgestelde lichamelijke afwijking, stoornis of aandoening.”* Dit betreft een toevoeging van een voorwaarde over hoe letsel bewezen kan worden.
153. De voorzieningenrechter bevestigde dit standpunt van de AFM in rechtsoverweging 19.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

De overtreding is niet toerekenbaar aan CAK Dordrecht

154. CAK Dordrecht voert in randnummer 7.5.1 van het Bezwaar aan dat zij niet de verzekeraar is die de verzekeringen aanbiedt, zij de voorwaarden inhoudelijk niet heeft opgesteld en om die redenen niet verantwoordelijk is voor deze normschending.

Reactie AFM

155. CAK Dordrecht is wel degelijk verantwoordelijk voor de normschending. Zij verwijst naar paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar voor een uitgebreide uiteenzetting van waarom deze overtreding toerekenbaar is aan CAK Dordrecht. Verder wijst de AFM erop dat de informatie per e-mail verstrekt werd door Beleidsbepaler4.⁸³ Beleidsbepaler4 is beleidsbepaler en sinds 1 juli 2018 bestuurder van CAK Dordrecht.⁸⁴ Beleidsbepaler4 bekleedde geen rol als bestuurder⁸⁵ of

⁸³ Zie documenten 20180718 - IN - Nieuws over uw autoverzekering - AFM_0000040254.0002.pdf, 20180718 - IN - Nieuws over uw autoverzekering - AFM_0000040256.0001.pdf, 20180718 - IN - Nieuws over uw autoverzekering - AFM_0000040256.0013.pdf, 20180718 - IN - Nieuws over uw autoverzekering - AFM_0000040256.0016.pdf.

⁸⁴ Zie document Print Kamer van Koophandel CAK Dordrecht 23 11 2020.

⁸⁵ Zie document KvK print NA - INT -21122020.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	45 van 93

beleidsbepaler bij [Verzekeraar], waardoor niet volgehouden kan worden dat de informatie vanuit de verzekeraar verstrekt werd.

De nieuwe polisvoorwaarden werden op duidelijke en niet-misleidende wijze verstrekt

156. CAK Dordrecht voert in randnummers 7.5.3, 7.5.4, 7.5.5 van het Bezwaar aan dat de polisvoorwaarden verstrekt werden, dat deze niet onduidelijk of misleidend waren en dat een toelichting daarbij overeenkomstig artikel 4:19, tweede lid, Wft niet vereist is. De berichtgeving waarmee de nieuwe SVI-voorwaarden gecommuniceerd werden, zouden voldoende duidelijk maken dat er sprake is van een wijziging van de voorwaarden door de woorden: *“De nieuwe voorwaarden versie vindt u terug op onze website”*. Dat de AFM het wenselijk vindt dat klanten in een apart op dit onderwerp betrekking hebbende e-mail ook op de belangrijkste wijzigingen gewezen zouden worden, volgt niet uit een publiekrechtelijke verplichting en die wens kan ook niet leiden tot de conclusie dat CAK Dordrecht misleidende informatie verstrekke.
157. Daarbij merkt CAK Dordrecht op, in randnummer 7.5.4 van het Bezwaar, dat – voor zover al sprake zou zijn van inadequate informatieverstrekking – dit een schending zou opleveren van artikel 4:20 Wft en niet van 4:19, tweede lid, Wft. Die bepaling schrijft namelijk voor dat adequate informatie aan klanten verstrekt moet worden, terwijl artikel 4:19, tweede lid, Wft vereist dat verstrekte informatie duidelijk en niet-misleidend is.

Reactie AFM

158. Artikel 4:20, eerste lid, Wft bepaalt dat *“voorafgaand aan het adviseren, het verlenen van een beleggingsdienst, het verlenen van een nevendienst of de totstandkoming van een overeenkomst inzake een financieel product niet zijnde een financieel instrument”* informatie moet worden verstrekt die redelijkerwijs relevant is voor een adequate beoordeling van de dienst of het product. Dit betreft aldus een precontractuele informatieverplichting. Het derde lid van artikel 4:20 Wft heeft betrekking op informatieverstrekking over wezenlijke wijzigingen gedurende de looptijd van een product die nodig zijn voor de adequate beoordeling van de verzekering: die moeten tijdig gecommuniceerd worden. Met andere woorden, artikel 4:20 Wft ziet op de verplichting om informatie te verstrekken. CAK Dordrecht heeft conform haar verplichtingen op grond van artikel 4:20 Wft gecommuniceerd dat de polisvoorwaarden wijzigden. De AFM verwijt CAK Dordrecht echter dat zij dit op onduidelijke en/of misleidende wijze communiceerde, en dus in strijd heeft gehandeld met artikel 4:19, tweede lid, Wft. Deze bepaling heeft betrekking op de inhoud van de verstrekte informatie (de duidelijkheid van informatie en eventuele mate waarin informatie misleidend is).
159. Dit blijkt ook uit de wetsgeschiedenis behorend bij artikel 4:20 Wft:

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	46 van 93

“In het eerste lid van artikel 4:20 wordt het uitgangspunt vervat dat voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst informatie wordt verstrekt die de consument of klant in staat stelt een adequate beoordeling van het financiële product of de financiële dienst uit te voeren. [...] Zoals in de toelichting op artikel 4:19 al is aangegeven, mag de financiële onderneming bij de naleving van dit artikel de gemiddelde consument of klant uitgangspunt nemen, met uitzondering van de situatie waarin de financiële onderneming adviseert of individueel vermogensbeheer verricht.

[...]

Het derde lid bepaalt dat de genoemde financiële ondernemingen de consument of klant ook gedurende de looptijd van de overeenkomst tijdig informeren over wezenlijke wijzigingen in de informatie die de financiële onderneming op grond van het eerste lid heeft verstrekt, voorzover de wijzigingen voor de klant relevant zijn. Daarnaast dient gedurende de looptijd van de overeenkomst informatie te worden verstrekt over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen onderwerpen. Daarbij kan onder andere worden gedacht aan de effectennota als bedoeld in de artikelen 28 en 38 van het Bte 1995, het overzicht van het beheerde vermogen als bedoeld in de artikelen 29 en 39 van het Bte 1995 en informatie over de actuele waarde van het product waar die waarde afhankelijk is van schommelingen op de financiële markten waar de financiële onderneming geen vat op heeft.

Met «tijdig» in de aanhef van het derde lid wordt een zodanig moment bedoeld dat de klant een reële mogelijkheid wordt geboden om naar aanleiding van de te ontvangen informatie eventueel actie te ondernemen. De in het derde lid bedoelde informatie is in ieder geval niet tijdig verstrekt indien de klant een nadeel heeft ondervonden dat voorkomen had kunnen worden indien hij bedoelde informatie op een eerder tijdstip had ontvangen (en de informatie ook op dat eerdere tijdstip beschikbaar was).” (onderstreping AFM)

160. Uit deze toelichting blijkt verder dat de informatieverstrekkingsnormen ertoe zijn “bedoeld dat de klant een reële mogelijkheid wordt geboden om naar aanleiding van de te ontvangen informatie eventueel actie te ondernemen”, hetgeen een toets inhoudt op de tijdigheid van de informatieverstrekking. Het gaat hier echter over de duidelijkheid en/of misleidendheid van de informatieverstrekking. Overigens werd aan de klant de mogelijkheid ontnomen om – om op basis van de verstrekte informatie – actie te ondernemen (bijvoorbeeld om de verzekering op te zeggen). Hier ligt dat echter niet aan de (on)tijdigheid van de informatieverstrekking, maar aan het onduidelijk en/of misleidend karakter van de mails.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 47 van 93

161. Overigens spreekt CAK Dordrecht zichzelf tegen in haar Bezwaar. Enerzijds stelt zij in deze bezwaargrond dat eerder artikel 4:20, derde lid, Wft overtreden zou zijn. Dat zou vereisen dat gedurende de looptijd zich een “wezenlijke wijziging” voorgedaan zou hebben in de informatie met betrekking tot de verzekering, hier zijnde de SVI-voorwaarden. In randnummers 7.5.6 tot en met 7.5.8 van het Bezwaar stelt CAK Dordrecht dan weer dat de wijzigingen slechts een verduidelijking van de polisvoorwaarden betroffen en geen materiële wijzigingen.
162. Ten slotte stelt CAK Dordrecht dat de volgende passage in de e-mail voldoende was om aan artikel 4:19, tweede lid, Wft te voldoen: “*De nieuwe voorwaarden versie vindt u terug op onze website*”. De AFM volgt CAK Dordrecht hierin niet. Er wordt niet gesproken over wijzigingen, enkel over een nieuwe versie. Daarbij komt dat de klant deze vermelding in de e-mail zelf diende op te merken tussen de andere onderwerpen van de e-mail in. Vervolgens had de klant zelf een vergelijking moeten maken met de oude versie (waarnaar de klant dan ook zelf op zoek moest gaan) en de nieuwe versie, waardoor het voor een klant nog steeds zoeken was welke wijzigingen gedaan werden (waarbij het risico bestaat dat de klant niet alle wijzigingen signaleert).

De nieuwe polisvoorwaarden bevatten geen daadwerkelijke wijzigingen

163. CAK Dordrecht argumenteert in randnummers 7.5.6 tot en met 7.5.8 van het Bezwaar (en bijlage 7 bij het Bezwaar) dat de wijzigingen slechts een verduidelijking van de polisvoorwaarden betroffen en geen materiële wijzigingen. De AFM zou interne mailwisseling van CAK Dordrecht hierover verkeerd geïnterpreteerd hebben⁸⁶: die ging enkel over mogelijke wijzigingen, maar niet de uiteindelijk gekozen voorwaarden. De uiteindelijk gekozen voorwaarden betroffen slechts een verduidelijking van de polisvoorwaarden, hetgeen uit bijlage 7 bij het Bezwaar zou blijken.

Reactie AFM

164. CAK Dordrecht maakt niet duidelijk wat zij precies bedoelt met deze bezwaargrond. De AFM merkt op dat artikel 4:19, tweede lid, Wft in ieder geval geen onderscheid maakt tussen wijzigingen of verduidelijkingen van voorheen verstrekte informatie: verstrekte informatie moet overeenkomstig dit artikel duidelijk, correct en niet-misleitend zijn. Hierboven kwam de AFM al tot de conclusie dat de door CAK Dordrecht verstrekte informatie over de SVI-polisvoorwaarden onduidelijk en/of misleitend was.
165. De AFM stelde al vast dat de wijzigingen een verslechtering of verstrenging van de voorwaarden uitmaakten (zie randnummer 152 hierboven).⁸⁷ Voor zover de wijzigingen uitsluitend verduidelijkingen van voorheen onduidelijke voorwaarden waren, merkt de AFM op dat dit CAK

⁸⁶ Zie pagina 39 van het Boetebesluit.

⁸⁷ Voor een vergelijking tussen de polisvoorwaarden, zie paragraaf 9.2.2 van het Boetebesluit.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	48 van 93

Dordrecht voor vijf van de poliswaarden twee pagina's tekst kost om deze verduidelijkingen te duiden (zie bijlage 7 bij het Bezwaar). Hieruit blijkt dat deze wijzingen kennelijk niet vanzelfsprekend of betekenisloos zijn. De gemiddelde klant had een dergelijke toelichting kennelijk nodig om de 'verduidelijkingen' te kunnen duiden.

166. Daarbij komt dat CAK Dordrecht opmerkt dat de oude voorwaarden "onduidelijk" waren over welke schade uitgesloten was. Dit houdt in dat de klant onder de oude voorwaarden wellicht in de veronderstelling was dat bepaalde schade wel gedekt werd, terwijl na de "verduidelijking" door CAK Dordrecht duidelijk zou zijn geworden voor de klant dat dat niet zo was. Door niet op die "verduidelijking" gewezen te worden, blijft de klant echter in de veronderstelling dat die schade wel gedekt is. Dit kan tot aanzienlijke schade voor de klant leiden. Dit geldt met name als het risico zich voordoet en vervolgens blijkt dat de klant voor dat risico niet verzekerd is. Zie het voorbeeld in randnummer 152 hierboven. In het verlengde hiervan geldt dat onduidelijke bedingen in het voordeel van de consument worden uitgelegd op grond van artikel 6:238, tweede lid, BW. Door de "verduidelijking" door CAK Dordrecht werden deze bedingen wellicht duidelijk genoeg om niet meer in het voordeel van de consument uitgelegd te worden. Voor wat betreft de toegevoegde wijze waarop letsel vastgesteld moet worden, houdt deze "verduidelijking" een inperking van de bewijsmiddelen in die de klant zou kunnen aanwenden om letsel aan te tonen. Dit kan ertoe leiden dat de klant het letsel niet conform de voorwaarden laat vaststellen omdat hij niet over deze nieuwe voorwaarde werd geïnformeerd. Hierdoor kan de klant schadedekking mislopen. Ook hierdoor is het belangrijk de klant duidelijk en niet-misleidend te informeren over een loutere "verduidelijking".

Conclusie

167. Gelet op het voorgaande leidt heroverweging niet tot een ander oordeel.

G. Informatie over klantreviews

i. Wettelijk kader

168. De AFM verwijst voor het hier relevante wettelijke kader van artikel 4:19, tweede lid, Wft naar het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.B hierboven.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 49 van 93

169. Specifiek ten aanzien van reviews heeft de Autoriteit Consument en Markt (**ACM**) in 2017 richtlijnen gepubliceerd⁸⁸ waarin is weergegeven hoe reviews op transparante wijze moeten worden verzameld, gepubliceerd en beheerd. Volgens de ACM moeten ondernemingen in ieder geval het volgende doen:

*“- Informeer consumenten duidelijk over de wijze waarop u reviews verzamelt en weergeeft
- [...]
- Behandel negatieve en positieve reviews zo veel mogelijk gelijk. Informeer consumenten vooraf duidelijk als u negatieve en positieve reviews anders behandelt [...]
- Wees transparant over het verhaal achter de review, zoals: is de review onderdeel van een marketingstrategie, mochten reviewers het product gratis testen, is de reviewer een beloning aangeboden voor het schrijven van de review, is de review aangepast na contact met het bedrijf?”*

In ieder geval de volgende gedragingen moeten bij het plaatsen van reviews volgens de ACM voorkomen worden:

*“- Vraagt u consumenten om een review te schrijven? Stuur dan nooit op de toon, strekking of inhoud van de review. [...]
- Wees niet selectief als u consumenten vraagt om een review te schrijven. Vraag bijvoorbeeld niet alleen consumenten waarvan de kans groot is dat zij tevreden waren met het product of de diensten om een review te schrijven. [...]
- Sjoemel niet met cijfers. Bijvoorbeeld door een beoordeling van een reviewer op een schaal van vijf (bijvoorbeeld sterren) te vertalen naar een beoordeling op een schaal van tien (rapportcijfer), zonder dat de reviewer dit weet.”*

In de Rapportage ACM verkenning online reviews (2017)⁸⁹ schrijft de ACM over het laatste punt nog het volgende:

“Niet zelden geven zij zelf een ‘vertaling’ van de beoordeling die de consument in zijn review heeft gegeven, bijvoorbeeld door het aantal sterren dat een consument geeft te ‘vertalen’ in een cijfer van

⁸⁸ De ‘Richtlijnen online reviews: doen en laten. Voor reviewwebsites’, zie

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17218/Richtlijnen-voor-ondernemers-voor-gebruik-online-reviews> en https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/17218_guidance-reviewwebsites-09052017.pdf.

⁸⁹ De ‘Eindrapportage ACM-verkenning naar online reviews: ‘Reviews gereviewd’, zie

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/17217/Eindrapportage-ACM-verkenning-naar-online-reviews-Reviews-gereviewd> en https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/publicaties/17217_eindrapportage-acm-verkenning-online-reviews-10052017.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	50 van 93

1 tot 10. Daarmee vullen zij in feite de review van een consument aan. ACM keurt dat af, omdat dat niet past bij het geven van een eerlijk beeld van de ervaring van de consument.”

170. Deze richtlijnen en verkenning van de ACM zijn relevant omdat deze ingaan op de elementen op basis waarvan een review al dan niet kan dienen als betrouwbaar vergelijkingsmiddel voor consumenten.⁹⁰ De uitgangspunten die de ACM ontwikkelde, zijn daardoor ook relevant in het kader van de beoordeling of informatie duidelijk of misleidend is overeenkomstig artikel 4:19, tweede lid, Wft. De AFM sluit zich in haar beoordeling zoveel mogelijk aan bij de door de ACM geformuleerde richtlijnen.

ii. Beoordeling

171. De AFM is van oordeel dat de informatie die CAK Dordrecht heeft verstrekt dan wel beschikbaar gesteld (of in opdracht van CAK Dordrecht geplaatst werd) over de beoordelingen die klanten gaven over de kwaliteit van haar dienstverlening en/of producten, niet duidelijk en/of misleidend is. Dit vormt een overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft. De overtreding werd vastgesteld vanaf 11 oktober 2017 tot in ieder geval 4 mei 2021.⁹¹ De AFM gaat bij de behandeling van de bezwaargronden nader in op de periode van de overtreding.
172. De AFM komt tot dit oordeel ten aanzien van drie gedragingen in het kader van haar informatieverstrekking, te weten:
- 1) de uitvoering die gegeven werd aan het plaatsingsbeleid van reviews van CAK Dordrecht;
 - 2) de reviews die op Google werden geplaatst op instructie van CAK Dordrecht; en
 - 3) de onduidelijke wijze waarop CAK Dordrecht sterrenscores omrekende naar cijferscores.

⁹⁰ Zie paragraaf 1.2 van de Eindrapportage ACM-verkenning naar online reviews: *“De Autoriteit Consument en Markt (ACM) ziet er op toe dat bedrijven eerlijk concurreren en beschermt consumentenbelangen. Online reviews raken beide dimensies van het toezicht van ACM. Online reviews helpen consumenten in hun keuzeprocess, bijvoorbeeld als selectiecriteria of als laatste check. Online reviews kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het product en de dienstverlening, doordat een bedrijf direct feedback krijgt van de klant. Bedrijven vragen ook steeds vaker om een review van hun klanten. Tegelijkertijd kunnen online reviews misbruikt worden om consumenten te misleiden of om bedrijven in een negatief daglicht te stellen. Onbetrouwbare reviews kunnen daardoor ook negatief werken voor het gelijke speelveld tussen bedrijven.”*

⁹¹ De AFM stelt vast dat de hierboven beschreven onduidelijke en/of misleidende wijze van informatieverstrekking voor het eerst blijkt uit het verzoek om 4 en 5 sterren reviews te plaatsen, waaraan uiterlijk op 24 oktober 2017 daadwerkelijk gevolg is gegeven. Nu de reviews in kwestie nog steeds op Google beschikbaar zijn en daarmee het daar getoonde reviewcijfer van Besured blijven beïnvloeden, stelt de AFM vast dat de overtreding tot heden voortduurt. Gelet op de datum van het Voornemen aanwijzing, waarbij door de AFM gecommuniceerd werd dat deze overtreding werd beëindigd, wordt de einddatum vastgesteld op 4 mei 2021.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	51 van 93

173. De eerste gedraging had betrekking op de reviews die CAK Dordrecht op haar eigen website plaatst inclusief het bijbehorende plaatsingsbeleid dat CAK Dordrecht hanteerde en toepaste. Daarmee bepaalde zij: (i) welke reviews werden geplaatst; (ii) hoe zij werden gepresenteerd; en, (iii) welke reviews werden doorgezet naar derde partijen ter plaatsing op hun websites. Deze conclusie baseert de AFM op de volgende omstandigheden:⁹²
- a. Op de voorpagina van de productwebsite toonde CAK Dordrecht uitsluitend positieve reviews, van minimaal vier sterren. Negatieve reviews werden niet op de voorpagina weergegeven, maar enkel op de detailpagina. Een (potentiële) klant moest dus vanaf de voorpagina doorklikken (-surfen) om negatieve reviews op de detailpagina te kunnen zien. CAK Dordrecht zorgde er daarbij voor dat negatieve reviews op deze detailpagina steeds volgden op minimaal twee positieve reviews. Zo nodig werd gewacht met het plaatsen van een negatieve review, totdat er minimaal twee positieve konden worden geplaatst;
 - b. CAK Dordrecht gebruikte technologie waarmee reviews konden worden gedeeld met vergelijkingswebsites zoals in ieder geval [\[vergelijkingsite B\]](#), en gebruikte deze technologie om te bepalen “*welke reviews er wekelijks worden doorgestuurd*”. Daarbij was de instructie dat reviews van minder dan vier sterren niet werden doorgestuurd naar [\[vergelijkingsite B\]](#);
 - c. CAK Dordrecht plaatste geen reviews van klanten die hadden opgezegd. In periodes volgend op een hoog aantal opzeggingen, zoals januari 2020, kon dit tot gevolg hebben dat ongeveer een derde van de binnengekomen reviews niet werd geplaatst. Ten aanzien van reviews die binnenkwamen via de website gold dit zelfs voor 96% van de reviews. Hierbij geldt dat de gemiddelde score van geplaatste versus niet geplaatste reviews aanzienlijk uiteen kon lopen (bijvoorbeeld voor Promovendum: 8,6 respectievelijk 7,1). Voor (potentiële) klanten was dit niet inzichtelijk.
174. Daarmee was CAK Dordrecht (richting haar (potentiële) klanten) niet transparant over het feit dat er bij klantreviews geen sprake was van een evenwichtige, volledige en ongefilterde weergave. CAK Dordrecht heeft daarbij op ondoorzichtige wijze invloed uitgeoefend op de (wijze van) plaatsing van reviews en (potentiële) klanten op het verkeerde been gezet met informatie die zij beschikbaar heeft gesteld op haar website dan wel door heeft gestuurd naar andere websites. CAK Dordrecht heeft op die wijze informatie over de klanttevredenheid verstrekt die onduidelijk en/of misleidend was.

Het CBb heeft eerder geoordeeld dat reclames, waar rendementen werden getoond, maar waarbij niet vermeld werd dat het om één voorbeeldportefeuille ging met eigen specifieke kenmerken die

⁹² Zie het document ‘Werkinstructie plaatsen reviews’ dat op 12 februari 2020 tijdens het OTP gekopieerd werd en die laatstelijk was gewijzigd op 6 december 2019. Zie ook paragraaf 10.2.4 van het Boetebesluit.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	52 van 93

kunnen afwijken van die van een cliëntportefeuille, om die reden onduidelijk waren. Daarnaast bestempelde het CBB deze reclames ook als misleidend omdat de getoonde rendementen niet representatief waren voor de daadwerkelijk door klanten behaalde rendementen.⁹³ In diezelfde zin is hier sprake van een selectiebeleid op grond waarvan klantreviews geselecteerd en gepresenteerd worden aan klanten die niet representatief zijn voor de daadwerkelijke klantervaringen, omdat bij voorkeur positieve reviews geplaatst en getoond worden. Dit is met name zo op de voorpagina: daar werden uitsluitend positieve reviews getoond, terwijl negatieve(re) reviews enkel op de detailpagina terug te vinden waren. Hierdoor wordt de (potentiële) klant op het verkeerde been gezet.

175. De tweede gedraging had betrekking op de fake reviews. Op basis van een e-mailwisseling tussen 11 en 24 oktober 2017 van een medewerker van CAK Dordrecht en een medewerker van [onderneming] over de waardering van de aangesloten onderneming Besured⁹⁴, stelt de AFM vast dat CAK Dordrecht aanstuurde op of opdracht gaf tot het plaatsen van specifieke reviews waaruit hoge klanttevredenheid bleek (minstens 4 van de 5 sterren). Deze e-mail luidde als volgt:
- “Als een lead/prospect in Google zoekt op ‘Besured’ ziet deze een heel laag Google reviewcijfer staan van Besured (2/5). Dat kan best aanvragen gaan kosten in de zorgperiode. Kun jij wat [onderneming] medewerkers 4 en 5 sterren reviews laten plaatsen met hun Google account? Als ze dat vanuit huis doen zal Google dit minder snel als ‘fake’ reviews zien. Zou super zijn! Ze kunnen de review delen via deze link: [link]”*

Daarna werden ook daadwerkelijk – conform deze opdracht – dergelijke, positieve reviews geplaatst op Google. Dit is een op kunstmatige wijze beïnvloeden van het reviewcijfer op Google. Hierdoor heeft CAK Dordrecht misleidende informatie verstrekt of ter beschikking gesteld over de waardering van Besured (of daartoe opdracht gegeven).

176. De derde gedraging had betrekking op de omrekening van sterren naar cijfers. CAK Dordrecht gebruikte op de website van Promovendum een beoordeling in cijfers, die maximaal 10 kon bedragen. Voor (potentiële) klanten die dit cijfer zagen, was echter niet inzichtelijk hoe dat cijfer tot stand was gekomen. (Voormalige) klanten konden de dienstverlening van CAK Dordrecht namelijk slechts beoordelen met één tot vijf sterren. Deze sterren rekende CAK Dordrecht vervolgens zelf om naar een cijfer. De rekenwijze die CAK Dordrecht daarbij hanteerde, had een opwaarts effect op het gemiddelde cijfer: vijf sterren werd een 10, vier sterren een 8, drie sterren een 6, twee sterren een

⁹³ CBB 7 mei 2019, ECLI:NL:CBB:2019:177.

⁹⁴ Zie document E-mail van 11 oktober 2017 ‘Re: Google Reviewcijfer Besured 2/5’, AFM_0000100600. Zie ook paragraaf 10.2.2 van het Boetebesluit.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	53 van 93

4 en nul sterren een 2.⁹⁵ Het was voor (voormalige) klanten echter onduidelijk hoe de score in sterren (die op de website in een staafdiagram werd getoond) in cijfers werd omgerekend, namelijk op een voor Promovendum gunstigere wijze. (Potentiële) klanten werden hierover niet ingelicht.

177. De voorzieningenrechter bevestigde het oordeel van de AFM ten aanzien van deze overtredingen in rechtsoverweging 20.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

De wijze van omrekening van sterren naar cijfers zette klanten niet op het verkeerde been

178. Ten eerste argumenteert CAK Dordrecht in randnummers 7.6.2, 7.6.10 en 7.6.11 van het Bezwaar dat de omrekening van sterren naar cijfers niet leidt tot een materieel ander beeld: voor Promovendum, [Verzekeraar] en Besured verschilden de getoonde cijfers maar met één tiende procentpunt (bijvoorbeeld voor Promovendum: het getoonde cijfer ging van een 9,2 naar een 9,1). Het publiek werd daarmee dus niet op het verkeerde been gezet. Daarnaast zou dit geen ongebruikelijke praktijk zijn in de markt.
179. In dit kader is ook relevant dat CAK Dordrecht opmerkt dat de richtlijnen van de ACM niet voor haar op zouden gaan. Wel merkt CAK Dordrecht op dat in *“de ACM richtlijnen – zonder enige verdere toelichting – vermeld staat dat niet met cijfers mag worden gesjoemeld, betekent niet dat iedere omrekening van 5 sterren naar 10 cijfers dus misleidend is.”*⁹⁶

Reactie AFM

180. De AFM kan zich niet vinden in het betoog van CAK Dordrecht dat de omrekening niet tot een materieel anders beeld leidde voor (potentiële) cliënten.
181. Deze omrekening had een onmiskenbaar beoordelingsopdrijvend effect op het gemiddelde, bijvoorbeeld: een score van twee sterren – hetgeen op eerste zicht duidt op een zeer ontevreden klant – werd omgerekend naar een cijfer 4, hetgeen eerder duidt op een nogal ontevreden klant.⁹⁷ Voor (potentiële) cliënten die het cijfer zagen op de website was niet inzichtelijk hoe dit cijfer tot stand kwam uit de sterrenbeoordeling.

⁹⁵ Dit blijkt uit het document ‘rekenmodule sterren naar cijfer’. Dit document heeft de AFM tijdens het OTP gekopieerd. Vgl. zienswijze van CAK Dordrecht van 25 april 2022, p. 30. Zie ook paragraaf 10.2.6 van het Boetebesluit.

⁹⁶ Zie randnummer 7.6.13 van het Bezwaar.

⁹⁷ Zie document 20201202-IN-Rekenmodule sterren naar cijfer. Zie voor een nadere uitleg ook paragraaf 10.2.6 van het Boetebesluit.

Datum 27 september 2023

Ons kenmerk [...]

Pagina 54 van 93

182. CAK Dordrecht stelt verder dat geen belang gehecht kan worden aan de richtlijnen van de ACM en dat de ACM stelt dat niet met cijfers gesjoemeld mag worden, niet inhoudt dat men niet van sterren naar cijfers mag omrekenen.
183. Met betrekking tot dit eerste punt (dat geen belang gehecht kan worden aan de richtlijnen van de ACM): de ACM is een toezichthouder met gedegen kennis van en langjarige ervaring met consumentenbescherming die erop toeziet dat er een gelijk speelveld bestaat tussen ondernemingen door middel van transparantie, met name over hoe reviews tot stand kwamen. Dit loopt gelijk met het vereiste voortvloeiend uit artikel 4:19, tweede lid, Wft dat duidelijk moet zijn voor klanten hoe reviews of scores die de onderneming verstrekt, tot stand komen. In haar toezicht op naleving van deze norm zoekt de AFM dan ook zoveel mogelijk aansluiting bij de uitgangspunten van de ACM, die zowel kenbaar als praktisch zijn.
184. CAK Dordrecht stelt daarbij dat zij geen reviewwebsite is, waardoor de richtlijn voor haar niet van belang zou zijn. Deze richtlijn stelt echter betrekking te hebben op reviewwebsites en definieert zulke sites als volgt: *“een reviewwebsite: alle online verkoop- en informatiekkanalen waarop online reviews over producten, diensten en bedrijven staan.”* De websites van CAK Dordrecht betroffen ook dergelijke kanalen. De richtlijnen zien verder op situaties zoals deze die zich voordoen in dit dossier. De richtlijnen zijn dus wel degelijk relevant voor de beoordeling wat duidelijke en niet-misleidende informatieverstrekking aan (potentiële) cliënten inhoudt.
185. Het tweede punt (dat sjoemelen niet zonder meer inhoudt dat sterren niet omgerekend mogen worden naar cijfers) wordt rechtstreeks weersproken door de richtlijn: *“Laten: Sjoemel niet met cijfers. Bijvoorbeeld door een beoordeling van een reviewer op een schaal van vijf (bijvoorbeeld sterren) te vertalen naar een beoordeling op een schaal van tien (rapportcijfer), zonder dat de reviewer dit weet.”* De AFM sluit zich aan bij dit standpunt. Een dergelijke vertaling gebeurde in onderhavige zaak wel, zonder dat de reviewer (of klant) dit wist. De AFM merkt wederom op dat de omrekening een beoordelingopdrijvend effect had, waardoor (potentiële) cliënten wel degelijk op een verkeerd been gezet konden worden (zie randnummer 176 hierboven). De AFM is dus van oordeel dat er sprake is van onduidelijke en/of misleidende informatieverstrekking in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft.

De reviews waren niet fake

186. Ten tweede argumenteert CAK Dordrecht in randnummers 7.6.4, 7.6.5 en 7.6.9 van het Bezwaar dat de AFM de e-mailwisseling, waarin door CAK Dordrecht gevraagd wordt om reviews van vier of vijf sterren te plaatsen, verkeerd leest. CAK Dordrecht zou nooit gevraagd hebben om fake reviews te plaatsen. Het verzoek om van thuis uit te mailen werd gedaan om te voorkomen dat Google de

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	55 van 93

reviews als fake zou kwalificeren (omdat deze dan via hetzelfde IP-adres binnen zouden komen, hetgeen voor Google een indicatie is van fake reviews die vervolgens geweerd worden van de reviewsite).

187. De reviews werden volgens CAK Dordrecht geplaatst door echte klanten en bevatten feitelijk correcte informatie. CAK Dordrecht merkt op dat het beïnvloeden iets anders is dan het plaatsen daarvan. Dergelijke beïnvloeding van beoordelingen valt volgens CAK Dordrecht niet onder de reikwijdte van artikel 4:19, tweede lid, Wft.
188. CAK Dordrecht brengt nog een verklaring in van de directie die dit standpunt uiteenzet en dit zou staven (bijlage 8 bij het Bezwaar). CAK Dordrecht heeft eerder willen vermijden dat de indruk van fake reviews bij Google kon ontstaan.

Reactie AFM

189. CAK Dordrecht argumenteert dat CAK Dordrecht nooit gevraagd zou hebben om fake reviews te plaatsen. Het verzoek om van thuis uit te mailen werd gedaan om te voorkomen dat Google de reviews als fake zou kwalificeren (omdat deze dan via hetzelfde IP-adres binnen zouden komen, hetgeen voor Google een indicatie is van fake reviews die vervolgens geweerd worden van de reviewsite).
190. De AFM volgt deze argumentatie van CAK Dordrecht niet. De betreffende mailwisseling is niet voor meerdere uitleg vatbaar. De betreffende e-mail begint met de vaststelling dat er een lage reviewscore staat op Google (namelijk: 2/5). Daarop volgt het verzoek om medewerkers [onderneming] reviews te laten plaatsen van vier of vijf sterren. Daarna pas volgt een apart verzoek om dit vanuit thuis te laten doen zodat Google deze reviews niet als fake bestempelt. De AFM citeert deze e-mail voor de volledigheid: *“Als een lead/prospect in Google zoekt op ‘Besured’ ziet deze een heel laag Google reviewcijfer staan van Besured (2/5). Dat kan best aanvragen gaan kosten in de zorgperiode. Kun jij wat [onderneming] medewerkers 4 en 5 sterren reviews laten plaatsen met hun Google account? Als ze dat vanuit huis doen zal Google dit minder snel als ‘fake’ reviews zien. Zou super zijn!”*⁹⁸ Uit de e-mail blijkt duidelijk dat het verzoek om reviews te plaatsen van minimaal vier of vijf sterren respectievelijk het verzoek om dit vanuit thuis te doen, onderscheiden verzoeken waren. E-mailwisseling tussen CAK Dordrecht en [onderneming] die werd bijgebracht in het kader van de voorlopige voorzieningenprocedure bevestigt ook dat CAK Dordrecht wel degelijk enkel om positieve reviews verzocht⁹⁹:

⁹⁸ Zie document 20171025 - MAIL - Google reviewcijfer Besured - AFM_0000100600.pdf.

⁹⁹ Zie document Bijlage 13 Verklaring Directie CAK incl_ bijlagen d_d_ 22 maart 2023.pdf (bijlage 13 bij het Bezwaar).

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	56 van 93

Beleidsbepaler¹ van CAK Dordrecht:

"[Medewerker 9] heeft toen jou/jullie verzocht (zie onderstaand demail die destijds is verstuurd) om de medewerkers van [onderneming], die ook bij Besured verzekerd waren, een goede review achter te laten op Google. Hiermee hoopten we, dat het reviewcijfer in lijn kwam met het cijfer op Besured.nlm hetgeen heeft gewerkt (daarna heeft het cijfer op Google nooit meer echt afgeweken van Besured.nl, dus bleek onze veronderstelling terecht)."

[Onderneming] reageerde:

"Wij hebben destijds Besured zorgverzekeringen aangeboden aan onze medewerkers en hier is veelvuldig gebruik van gemaakt. Deze medewerkers hebben wij toen op jullie verzoek gevraagd een review te schrijven. Het ging hier dus inderdaad om echte reviews van echte klanten die positief waren/zijn over Besured."

De verklaring van CAK Dordrecht hierover¹⁰⁰ (bijlage 8 bij het Bezwaar) overtuigt niet. De AFM stelt in het Boetebesluit niet dat er sprake is van fake reviews omdat er sprake zou zijn van reviews geplaatst door mensen die geen klant zijn. Zij verwijt CAK Dordrecht dat zij opdracht gaf tot het plaatsen van enkel positieve reviews. Er werd expliciet gevraagd om 4- of 5-sterrenreviews om de lage reviewscore (2/5) te compenseren. Hierdoor wordt wel degelijk een vertekend of misleidend beeld gecreëerd richting (potentiële) cliënten. Er werd namelijk niet gevraagd om negatieve ervaringen (ook) te delen. Hierdoor heeft CAK Dordrecht een onevenwichtige informatieverstrekking in de hand gewerkt. Uit punten 2.2, 2.2.3 en 2.3 van de Beleidsregel informatieverstrekking blijkt dat de volgende onevenwichtige informatieverstrekking onduidelijk en/of misleidend is: *"de informatie uitleg geeft over het product, waarbij wordt gewezen op de positieve kenmerken van het product, terwijl de risico's en de negatieve kenmerken minder inzichtelijk worden gemaakt"*. CAK Dordrecht zorgde voor of gaf opdracht tot dergelijke informatieverstrekking.

191. CAK Dordrecht merkt daarbij op dat het beïnvloeden tot het plaatsen van reviews iets anders is dan het plaatsen daarvan. Dergelijke beïnvloeding valt volgens CAK Dordrecht niet onder de reikwijdte van artikel 4:19, tweede lid, Wft. Ook dit argument volgt de AFM niet. Deze lijn volgen zou inhouden dat een onder de reikwijdte van artikel 4:19, eerste lid, Wft vallende entiteit een beroep kan doen op derden om op haar verzoek misleidende informatie te verspreiden, zonder daarop aangesproken te kunnen worden. De betreffende informatie (4- of 5-sterren reviews) werd in opdracht van CAK Dordrecht geplaatst, terwijl CAK Dordrecht wist dat deze niet representatief waren (zij gaf enkel opdracht tot het plaatsen van onevenwichtige (positieve) reviews). Gelet op het

¹⁰⁰ *"Wij hebben wel (eenmalig) gevraagd om 4/5 sterren reviews. Dit was achteraf niet handig (ook niet nodig geweest, want de [onderneming] medewerkers hebben zich vaak erg positief uitgelaten over de verzekering), maar dat betekent nog niet dat de reviews fake waren. De reviews waren NIET fake."*

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	57 van 93

feit dat dit voorts op haar verzoek gebeurde, dient deze informatie ook gezien te worden als door CAK Dordrecht “*verstrekke of beschikbaar gestelde informatie*” in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft.

Dit wordt ook bevestigd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB): “*Het College stelt vervolgens vast dat het tweede lid van artikel 4:19 van de Wft spreekt over informatie die ‘door’ een financiële onderneming aan cliënten is verstrekt of beschikbaar gesteld, terwijl in het eerste lid de wetgever heeft gekozen voor de bewoordingen ‘door of namens’.* Het College kan dit verschil niet anders duiden dan dat de wetgever heeft bedoeld het toepassingsbereik van artikel 4:19, tweede lid, van de Wft te beperken ten opzichte van het eerste lid van dat artikel, in die zin dat het gebruikte ‘door’ in plaats van ‘door of namens’ een beperking vormt van de mogelijkheid om gedragingen van een derde aan een financiële onderneming toe te rekenen. Aldus is de in het tweede lid neergelegde kwaliteitsnorm slechts van toepassing op informatie die een financiële onderneming zelf verstrekt of beschikbaar stelt, dan wel in opdracht laat verstrekken of beschikbaar stellen.”¹⁰¹ (onderstreping AFM)

Het plaatsingsbeleid zorgde niet voor onduidelijke of misleidende informatieverstrekking

192. Ten slotte argumenteert CAK Dordrecht in randnummer 7.6.7 en 7.6.8 van het Bezwaar dat het plaatsingsbeleid niet tot onduidelijke of misleidende informatieverstrekking leidde. Reviews werden door bestaande klanten geplaatst, ook wanneer zij “later” niet langer klant waren. Wanneer de persoon “op moment van plaatsing geen klant” meer was, “dan wordt de review niet geplaatst.” CAK Dordrecht geeft hiervoor als reden dat dit beleid gevoerd wordt omdat anders in de maanden waarin van zorgverzekering gewisseld wordt, een disproportioneel aantal reviews van klanten die opzegden geplaatst wordt. Dit zou een vertekend beeld kunnen opleveren van de tevredenheid van klanten.
193. Volgens CAK Dordrecht maakt de omstandigheid dat enkel positieve reviews op de voorpagina geplaatst worden (waarbij alle (m.i.v. negatieve) reviews op detailpagina’s getoond worden), niet dat er sprake is van misleiding.
194. CAK Dordrecht betwist voorts dat zij enkel positieve reviews door zou sturen naar derde-websites. CAK Dordrecht stelt hoe dan ook niet verplicht te zijn alle reviews door te sturen, en dat zij niet verantwoordelijk is voor welke reviews derde-websites al dan niet plaatsen. CAK Dordrecht stelt een representatieve selectie van alle negatieve en positieve reviews gemaakt te hebben en deze te hebben doorgestuurd naar derde-websites.

¹⁰¹ Zie CBB 29 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:115, r.o. 5.4.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	58 van 93

Reactie AFM

195. De AFM volgt CAK Dordrecht niet. Het niet plaatsen van reviews van personen die geen klant meer zijn, creëert naar het oordeel van de AFM wel degelijk een vertekend beeld. Deze personen kunnen (onder andere) namelijk geen klant meer zijn omdat zij opzegden vanwege negatieve ervaringen. Dit zal bij bestaande klanten minder het geval zijn: de kans is groot dat zij nog klant zijn omdat zij wel tevreden zijn. Door enkel deze laatsten te plaatsen, wordt dus een onvolledig en niet-evenwichtig beeld gecreëerd over de klantervaringen van (potentiële) klanten. Dit heeft tot gevolg dat de verstrekte informatie onduidelijk en/of misleidend is.
196. De reden die CAK Dordrecht ten grondslag legt aan dit beleid is dat rond december/januari anders een disproportioneel aantal reviews geplaatst wordt van klanten die hun zorgverzekering opzegden (omdat dit voor zorgverzekeringen steeds in deze periode gebeurt). Deze reden snijdt geen hout. Dat er in een bepaalde periode meer reviews van opzeggers geplaatst worden, doet niet af aan het feit dat deze allemaal geplaatst zouden moeten worden om een volledig en evenwichtig beeld te schetsen. De reviews die in die periode geplaatst worden, stoelen op een ervaring van (minstens) één jaar (afgenomen zorgverzekering) en zijn dus zonder meer representatief. Dat deze reviews doorgaans op één moment in het jaar geplaatst worden, zorgt niet voor een disproportioneel aandeel negatieve reviews. Integendeel: plaatsing van al deze reviews is juist nodig voor een volledig en duidelijk beeld van de klantervaringen, juist omdat de meeste klanten maar op één moment in het jaar opzeggen. Een gedeelte van deze reviews niet plaatsen, zorgt er juist voor dat een vertekend beeld ontstaat, omdat elders in het jaar juist minder (negatieve en positieve) reviews geplaatst worden, of juist meer positieve reviews.
197. De AFM merkt voorts op dat elke webpagina zelfstandig aan de vereisten van artikel 4:19, tweede lid, Wft dient te voldoen. Zo is de voorpagina zelfstandig aan te merken als een reclame-uiting welke duidelijk en niet-misleidend dient te zijn. Nu enkel positieve reviews op de voorpagina werden geplaatst, is er geen sprake van een evenwichtig beeld van de door klanten afgegeven reviews, waardoor (potentiële) klanten op het verkeerde been gezet konden worden.
198. Ten slotte betwist CAK Dordrecht dat zij enkel positieve reviews zou plaatsen of door zou sturen ter plaatsing naar derde-sites.

Uit de 'Werkinstructie plaatsen reviews'¹⁰², blijkt echter dat positieve reviews wel degelijk bevooroordeeld werden ten opzichte van negatieve reviews. Aan dit beleid werd uitvoering gegeven. De

¹⁰² Zie het document 'Werkinstructie plaatsen reviews' dat op 12 februari 2020 tijdens het OTP gekopieerd werd en die laatstelijk was gewijzigd op 6 december 2019.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	59 van 93

werkinstructie zag op het plaatsen van reviews voor de websites van Promovendum, [Verzekeraar], Besured en [aangesloten onderneming B], en vermeldde onder meer het volgende:

“Beleid plaatsing reviews

Eerst 2 positieve reviews, dan een negatieve plaatsen. Geen positieve? Wachten totdat er minimaal 2 erboven komen te staan.

Alle reviews plaatsen, behalve:

- Niet-klanten*
- Klant kiest er zelf voor*
- Privacy gevoelige info*
- Klant die opzegt*
- Grof taalgebruik / Taal die we niet beheersen. (Alleen Engelse en Nederlandse reviews)*
- Inhoudelijke reactie klant*
- Ander label”*

Voor het doorsturen van reviews gold volgens diezelfde werkinstructie dat negatieve reviews niet naar [\[vergelijkingssite B\]](#) doorgestuurd werden, hetgeen wederom een onvolledig en niet-evenwichtig beeld schept bij (potentiële) cliënten: *“Beleid plaatsing reviews. [...] Negatieve review. [...] 7. [vergelijkingssite B] NEE”*.

Zoals hierboven blijkt, zorgt dit ervoor dat een niet-evenwichtig beeld wordt gecreëerd van de klantervaringen van klanten. Voor de (potentiële) cliënten is niet duidelijk wat het plaatsingsbeleid van CAK Dordrecht inhield, hetgeen ervoor zorgt dat de gemiddelde cliënt op het verkeerde been gezet kan worden met betrekking tot de tevredenheid van klanten over de producten en/of diensten van CAK Dordrecht. Hierdoor is sprake van onduidelijke en/of misleidende informatieverstrekking.

De termijn van overtreding duurt niet voort

199. In bijlage 8 bij het Bezwaar argumenteert CAK Dordrecht dat de AFM de termijn van deze overtreding onjuist vaststelt (met name: dat deze voortduurt omdat de reviews nog op Google staan) omdat de reviews geplaatst werden op een derde-website waarop CAK Dordrecht geen invloed heeft én omdat de AFM afzag van het Voornemen aanwijzing omdat alle overtredingen werden beëindigd.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	60 van 93

200. Daarnaast merkt CAK Dordrecht op dat de *“AFM claimt dat de overtreding voort duurt op Google.nl. Dat is vreemd, want de AFM heeft besloten af te zien van een aanwijzing, omdat alle overtredingen zijn opgelost.”*¹⁰³

Reactie AFM

201. Dat de reviews op een derde-website staan waarvan CAK Dordrecht niet de eigenaar is (of waarop zij geen rechtstreekse invloed heeft), maakt niet dat de overtreding hierdoor niet voort kan duren. Het is immers door toedoen van CAK Dordrecht dat deze reviews op die derde-website staan. Dat CAK Dordrecht vervolgens geen rechtstreekse invloed kan uitoefenen op welke reviews blijven staan, is dan ook voor risico en rekening van CAK Dordrecht: het is aan haarzelf hoe zij de door haar begane overtreding beëindigt. De AFM is daarom van oordeel dat de overtreding voortduurt.
202. CAK Dordrecht haalt verder aan dat de AFM communiceerde dat onderhavige overtreding op 6 juli 2021 beëindigd is. In het Voornemen aanwijzing¹⁰⁴ wordt gesproken over een schending van artikel 4:19, tweede lid, Wft in relatie tot klantreviews op Google. In de brief van 14 december 2021 van de AFM met kenmerk [...] (betreft: afzien opleggen aanwijzing)¹⁰⁵ stelt de AFM – maar niet met betrekking tot de overtredingen van artikel 49a BGfo en 1:120 Wft – dat *“De AFM heeft op grond van de Zienswijze geconcludeerd dat, met de aanpassingen die CAK Dordrecht in de periode tussen dagtekening voornemen tot aanwijzing (kenmerk [...]) en de Zienswijze heeft doorgevoerd, zij het merendeel van de vastgestelde overtredingen heeft weggenomen. De AFM refereert hierbij aan de wijzigingen zoals door CAK Dordrecht omschreven in haar Zienswijze.”*

Vanuit dit perspectief bezien, acht de AFM het gepast de periode van overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft met betrekking tot de klantreviews op Google aan te passen naar de periode vanaf 11 oktober 2017 tot 4 mei 2021 (datum van het Voornemen aanwijzing¹⁰⁶), overeenkomstig hetgeen de AFM communiceerde in de brief met kenmerk [...].

Conclusie

203. De AFM vult haar motivering in deze beslissing op bezwaar nader aan voor zover het de periode van overtreding betreft van artikel 4:19, tweede lid, Wft met betrekking tot de klantreviews. De periode van overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft met betrekking tot de klantreviews op Google wordt aangepast naar de periode vanaf 11 oktober 2017 tot in ieder geval 4 mei 2021.

¹⁰³ Zie p. 4 van bijlage 8 bij het Bezwaar.

¹⁰⁴ Zie document 20210504 - UIT - Voornemen tot aanwijzing CAK Dordrecht B.V - kenmerk [...].pdf.

¹⁰⁵ Zie document Y. 20211214 - UIT - Brief afzien aanwijzing CAK Dordrecht.pdf.

¹⁰⁶ Zie document 20210706 - IN - Zienswijze CAK voorgenomen aanwijzing d.d. 6 juli 2021.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	61 van 93

H. Precontractuele informatie

i. Wettelijk kader

204. Artikel 49a, eerste en tweede lid, BGfo bepaalt, voor zover relevant, dat informatie als bedoeld in afdeling 8.1 BGfo en de artikelen 4:20, eerste en derde lid, 4:22, eerste lid, en 4:25b, eerste en tweede lid, Wft kosteloos en op papier aan de cliënt verstrekt moet worden, tenzij de cliënt uitdrukkelijk toestemming gaf om die informatie op een andere duurzame drager te ontvangen en dit past in de context waarin hij met de cliënt zakendoet.
205. Artikel 49a BGfo implementeert artikel 23 van Richtlijn (EU) 2016/97 van het Europees Parlement en de Raad van 20 januari 2016 betreffende verzekeringsdistributie (**Richtlijn verzekeringsdistributie of IDD**). Artikel 23, eerste lid, onderdeel a, IDD bepaalt dat informatie (bedoeld in artikelen 18, 19, 20 en 29 IDD) in beginsel op papier verstrekt dient te worden. Uit artikel 20, eerste en vierde lid, en overwegingen 44 en 48 IDD blijkt dat deze informatieverstrekkingsverplichtingen ertoe dienen dat de (potentiële) cliënt “*met kennis van zaken*” een keuze maakt. De AFM leest hierin dat ook de voorwaarde om uitdrukkelijk toestemming te verlenen ertoe dient dat de (potentiële) cliënt met kennis van zaken een keuze maakt.
206. Deze uitdrukkelijke toestemming vereist een actieve handeling van de (potentiële) cliënt. Ook uit artikel 6:230h BW blijkt dat dit vereist is en dat met een vooraf ingevuld vinkje (gebruik van een standaardoptie), waarmee toestemming gegeven wordt, geen geldige (want geen uitdrukkelijke) toestemming gegeven wordt: “*De consument is niet zonder zijn uitdrukkelijke instemming gebonden aan een verbintenis tot een aanvullende betaling van een geldsom ter verkrijging van een prestatie die niet de kern van de prestatie is. Uit het gebruik van standaardopties die de consument moet afwijzen, kan geen uitdrukkelijke instemming worden afgeleid.*” (onderstreping AFM)
207. Op grond van artikel 49a, zesde lid, BGfo dient “*informatie die aan de klant via een andere duurzame drager dan papier of via een website is verstrekt op verzoek schriftelijk en kosteloos aan de klant*” te worden verstrekt. Een andere duurzame drager betreft bijvoorbeeld via e-mail of de website. Dat de (potentiële) cliënt principieel de keuze moet behouden om informatie op papier te ontvangen, wordt ook bevestigd in overweging 50 van de IDD.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Deze overweging bepaalt: “*Er moeten uniforme regels worden vastgesteld om de klant de keuze te geven van de drager waarop informatie wordt verstrekt, waarbij ook het gebruik van elektronische communicatie moet worden toegestaan wanneer dat gezien de omstandigheden van de transactie aangewezen is. De klant moet er echter voor kunnen kiezen de informatie op papier te ontvangen.*”

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 62 van 93

208. In de Nota van toelichting bij artikel 49a BGfo wordt voorgaande nogmaals bevestigd: *“Artikel 49a is gebaseerd op artikel 4:22, eerste lid, van de wet. Artikel 49a, eerste lid, implementeert artikel 23, eerste lid, onderdelen a en d, en het vierde lid, van de richtlijn verzekeringsdistributie. Op grond van het eerste lid dient een verzekeraar, adviseur, bemiddelaar in verzekeringen, gevolmachtigde agent of ondergevolmachtigde agent de informatie op grond van afdeling 8.1 en de artikelen 4:20, eerste en derde lid, 4:22, eerste lid, en 4:25b, eerste en tweede lid, van de wet schriftelijk (op papier) en kosteloos aan de klant te verstrekken. Zij kunnen de informatie alleen op een andere duurzame drager dan papier verstrekken indien dit in de context past van de relatie met de klant. Tevens dient de klant hiervoor toestemming te hebben gegeven nadat deze voor de keuze is gesteld tussen informatie op papier of op de betreffende andere duurzame drager. Het gebruik van een andere duurzame drager dan papier is onder deze cumulatieve voorwaarden toegestaan. Het begrip toestemming geeft aan dat de klant uitdrukkelijk zijn keuze voor een andere duurzame drager moet hebben gemaakt.”*¹⁰⁸
209. Het vierde lid van artikel 49a BGfo bepaalt nog dat de financiëledienstverlener, na toestemming van de klant, de ingevolge afdeling 8.1 BGfo en de artikelen 4:20, eerste en derde lid, 4:22, eerste lid, en 4:25b, eerste en tweede lid, Wft te verstrekken informatie die niet persoonlijk tot de cliënt is gericht, via haar website mag verstrekken indien: a. het gebruik van de website past in de context waarin hij met de cliënt zaken doet; b. de cliënt elektronisch op de hoogte wordt gesteld van het adres van de website en de plaats op de website waar de informatie kan worden verkregen; c. de informatie actueel is en, zolang dat voor de cliënt van belang is, op de website toegankelijk blijft.

ii. Beoordeling

210. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht niet aan de vereisten van artikel 49a, tweede en vierde lid, BGfo heeft voldaan en daarmee dat artikel heeft overtreden. De AFM stelt vast dat de overtreding heeft voortgeduurd van in ieder geval 11 maart 2019 tot en met in ieder geval 4 mei 2021.¹⁰⁹

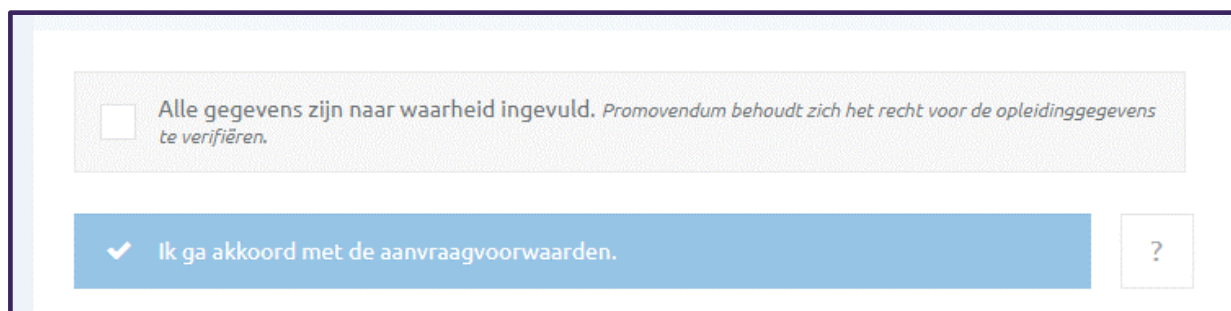
¹⁰⁸ Staatsblad 2018, 147.

¹⁰⁹ CAK Dordrecht verzuimde in ieder geval op 11 maart 2019 om de nodige toestemming te vragen. In reactie op het Voornemen aanwijzing van 4 mei 2021 heeft CAK Dordrecht aangegeven dat zij de website heeft aangepast. Zie paragraaf 11.4.2 van het Boetebesluit.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 63 van 93

211. De AFM stelt vast dat in de afsluitstraat¹¹⁰ van de Promovendum-autoverzekering aan klanten niet de keuze werd voorgelegd of zij de informatie of een deel daarvan op andere wijze dan op papier wilden ontvangen. De (potentiële) klant werd geacht toestemming hiervoor te hebben gegeven met een vooraf ingevuld vinkje (een standaardoptie) dat – na het klikken op het vraagtekenicoontje (waarmee meer informatie getoond wordt op de website over waarmee men akkoord zou gaan) – betrekking bleek te hebben op een bundeling van akkoordverklaringen, overige verklaringen en mededelingen:

Schermafdruck van 12 maart 2020 online afsluitstraat



www.promovendum.nl/autoverzekering/premie: vooraf ingevuld vinkje bij akkoordverklaring; en, daarnaast een vraagteken-icoontje waarop geklikt moet worden om de bundeling van akkoordverklaringen, overige verklaringen en mededelingen te kunnen zien (waarmee men zich akkoord verklaart met het vooraf ingevuld vinkje). Wanneer op het vraagtekenicoontje geklikt wordt, verschijnt het volgende:

¹¹⁰ Dit is de online-omgeving waar verzekeringen door potentiële klanten van CAK Dordrecht afgesloten kunnen worden.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 64 van 93

Aanvraagvoorwaarden ✕

Door akkoord te gaan met deze voorwaarden verklaart u dat het ingevulde aanvraagformulier naar waarheid is ingevuld. De door u gewenste verzekering is, na een looptijd van een jaar, maandelijks opzegbaar. Promovendum behoudt zich het recht voor een verzekering te weigeren.

Door akkoord te gaan met deze voorwaarden, geeft u Promovendum toestemming om de premie van uw verzekering automatisch van het door u opgegeven rekeningnummer te incasseren. Wij informeren u tenminste 3 dagen voor de datum waarop de afschrijving plaatsvindt over het af te schrijven bedrag en het moment van incasseren.

U gaat akkoord met het raadplegen van de verzekeringskaarten via onze website onder de rubriek downloads. Deze verzekeringskaarten zijn voor het sluiten van deze overeenkomst aan u ter beschikking gesteld.

Door akkoord te gaan met deze voorwaarden gaat u tevens akkoord met de polisvoorwaarden van de door u gewenste verzekering.

U geeft toestemming dat de polis en polisvoorwaarden via elektronische weg aan het door u opgegeven e-mailadres worden toegezonden. U stemt daarnaast in, dat Promovendum u via elektronische weg mededelingen doet die samenhangen met de te sluiten verzekeringsovereenkomst.

Bij de aanvraag van uw verzekering wordt om de persoonsgegevens van u en van uw medeverzekerden gevraagd. Deze gegevens worden gebruikt voor het aangaan en uitvoeren van de verzekeringsovereenkomst, ter voorkoming en bestrijding van fraude, voor statistische analyse en om te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Doel hiervan is risico's te beheersen en fraude tegen te gaan. In verband met een verantwoord acceptatiebeleid kunnen de gegevens geraadpleegd worden bij de Stichting CIS te Den Haag. Zie voor meer informatie www.stichtingcis.nl. Hier vindt u ook het van toepassing zijnde privacyreglement. Dit aanvraagformulier is opgesteld conform de bepalingen van de privacyverklaring en de cookieverklaring die u op de website van Promovendum kunt raadplegen.

Hieruit volgt dat aan (potentiële) klanten niet de (uitdrukkelijke) keuze werd voorgelegd of zij de informatie schriftelijk wilden ontvangen of digitaal wilden krijgen/inzien. CAK Dordrecht maakte daarentegen gebruik van een standaardoptie (vooraf ingevuld vinkje). Voor het maken van een daadwerkelijke keuze werden in feite twee drempels opgeworpen: ten eerste stond het vooraf ingevulde vinkje, waarmee automatisch en dus zonder actieve handeling toestemming werd gegeven, eraan in de weg dat klanten actief voor de digitale communicatie kozen. Ten tweede bleef verborgen waarvoor die – bij voorbaat gegeven – toestemming gold. Daarvoor moest immers doorgeklikt worden op het vraagtekenicoontje. Daarmee was bij CAK Dordrecht geen sprake van een expliciete toestemming van een (potentiële) klant om de informatie, in afwijking van de hoofdregel (schriftelijk ontvangen van informatie), digitaal of per e-mail te ontvangen. Hierdoor overtrad CAK Dordrecht artikel 49a, tweede lid, BGfo.

212. De AFM stelt daarnaast vast dat, anders dan uit de (ten onrechte) automatisch gegenereerde toestemming zou volgen, er in de vier door CAK Dordrecht beschikbaar gestelde klantdossiers geen polisvoorwaarden zaten terwijl deze per e-mail zouden moeten worden toegezonden aan klanten.¹¹¹ In twee van deze dossiers werd voor de polisvoorwaarden verwezen naar de website van Promovendum. Deze werkwijze, die inhield dat de polisvoorwaarden slechts via de website te

¹¹¹ Zie documenten 113 t/m 137 van het onderzoeksdossier. Zie ook paragraaf 4.1 van het Onderzoeksrapport, met name p. 17 en 19.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	65 van 93

raadplegen waren, betreft een overtreding van artikel 49a, vierde lid, BGfo. Klanten hadden hiervoor immers in het geheel geen toestemming gegeven, ook niet via het vooraf ingevuld vinkje.

213. De voorzieningenrechter bevestigde dit standpunt van de AFM in rechtsoverweging 22.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

Er werd op geldige wijze toestemming gegeven

214. CAK Dordrecht voert in randnummers 7.7.1 tot en met 7.7.4 van het Bezwaar aan dat een vooraf aangevinkt vinkje een geldig gegeven toestemming inhoudt. De (potentiële) cliënt kan het vinkje naar eigen inzicht uitzetten, waardoor de (potentiële) cliënt ervoor kan kiezen géén toestemming te geven. CAK Dordrecht voegt daaraan toe dat de (potentiële) cliënt met alle onderdelen die deel uitmaken van de balk waarin het vinkje geplaatst werd, akkoord moet gaan opdat de (potentiële) cliënt gebruik kan maken van de diensten van CAK Dordrecht. Als de (potentiële) cliënt niet met alle onderdelen akkoord wenst te gaan, kan geen gebruik gemaakt worden van de diensten van CAK Dordrecht. Dit zou verklaren waarom niet per onderdeel toestemming verleend kan worden. Vervolgens stelt CAK Dordrecht het volgende: *“Het per onderdeel vragen of de klant een digitale dan wel fysieke versie wil of toestemming wil verstrekken, dient geen enkel zinnig doel.”* De AFM zou niet argumenteren welk materieel doel hiermee gediend wordt.

Reactie AFM

215. Dat een vooraf ingevuld vinkje géén wijze is waarop geldig toestemming gegeven kan worden, is hierboven al uiteengezet.
216. De AFM verwijt CAK Dordrecht dat zij geen expliciete toestemming verkreeg van de (potentiële) cliënten om informatie op andere wijze dan papier te verstrekken. Dat de toestemming niet per onderdeel van de bundeling van akkoord- en overige verklaringen en mededelingen gegeven hoefde te worden, heeft de AFM niet als overtreding gekwalificeerd. Deze bezwaargrond behoeft dus geen verdere behandeling.
217. Voor de volledigheid wijst de AFM er op dat expliciete toestemming per onderdeel wel degelijk een doel dient: de (potentiële) cliënt actief wijzen op ieder onderdeel zo dat de (potentiële) cliënt daar daadwerkelijk kennis van neemt, voordat de (potentiële) cliënt zich daarmee expliciet (via een actieve handeling) akkoord verklaart. De AFM verwijst ook naar randnummers 205 en 206 hierboven. In het Boetebesluit heeft de AFM in paragraaf 11.4.1 hierover reeds opgenomen: *“Waar het om gaat, is dat de inrichting van de afsluitstraat van de Promovendum autoverzekering eraan in*

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 66 van 93

de weg stond dat klanten een bewuste keuze maakten om al dan niet in te stemmen met de wijze van informatieverstrekking.” De AFM gaf aldus al aan dat het vereiste van expliciete toestemming ertoe dient dat de (potentiële) cliënt een bewuste keuze maakt; een vooraf ingevuld vakje of bundeling zorgt ervoor dat deze keuze niet bewust gemaakt wordt, omdat dan geen actieve handeling van de (potentiële) cliënt vereist is. Uit de IDD blijkt dat dit juist het doel is van de Europese wetgever bij deze informatieverstrekkingsverplichtingen (zie randnummers 205 en 206 hierboven). Datzelfde doel wordt ook door de Nederlandse wetgever nagestreefd, zoals o.a. blijkt uit artikel 6:230j BW.

CAK Dordrecht biedt in het geheel geen papieren informatieverstrekking aan

218. Ten tweede voert CAK aan dat het wettelijk uitgangspunt dat informatie op papier moet worden verstrekt, eraan voorbijgaat dat verzekeringen bij CAK Dordrecht uitsluitend online afgesloten kunnen worden. CAK Dordrecht stelt daarbij dat de AFM, door de nadruk te leggen op dit uitgangspunt, de handelswijze buiten de context plaatst van de omgeving waarvoor de klant zelf kiest. CAK Dordrecht geeft niet aan welk gevolg aan dit argument zou moeten toekomen.
219. In het verlengde hiervan argumenteert CAK Dordrecht waarom aan potentiële klanten niet de mogelijkheid geboden wordt om te kiezen tussen elektronische of fysieke verstrekking van precontractuele informatie. Dit komt doordat CAK Dordrecht niet de mogelijkheid biedt om fysieke documenten te ontvangen.

Reactie AFM

220. De Europese wetgever overwoog dat het belangrijk is dat de (potentiële) cliënt in beginsel recht heeft om kosteloos en op papier bepaalde, precontractuele informatie te ontvangen.¹¹² Niet iedere cliënt, zowel jong als oud, is even digitaal vaardig, zodat het van belang is dat cliënten in beginsel recht hebben op verstrekking op papier van precontractuele informatie, en de keuze hebben om informatie die van belang is voor (het afsluiten van) de verzekering op papier te krijgen. Deze wettelijke verplichting moet CAK Dordrecht naleven ook als zij, zoals zij stelt, voornamelijk digitaal diensten wil verlenen. Dit wordt bevestigd in het in randnummer 208 hierboven geciteerde gedeelte uit de Nota van toelichting bij artikel 49a BGfo.¹¹³

CAK Dordrecht werkte conform het advies van de compliance officer

221. Ten vierde stelt CAK Dordrecht in randnummers 7.7.9 en 7.7.10 van het Bezwaar dat het vinkje vooraf aangevinkt werd vanwege een positief advies daarover van de Compliance officer. Dit zou volgens de Compliance officer passend zijn *“omdat dit de gewenste actie van de klant is. Het is dan*

¹¹² Zie overweging 50 IDD.

¹¹³ Staatsblad 2018, 147.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	67 van 93

een bewuste actie van de klant om het vinkje uit te zetten waarmee de aanvraag niet door kan gaan.” Dit zou moeten illustreren dat CAK Dordrecht niet in strijd gehandeld zou hebben met het advies van de Compliance officer, hetgeen de AFM, volgens CAK Dordrecht, CAK Dordrecht verwijt.

Reactie AFM

222. Dat de Compliance officer al dan niet een positief advies heeft gegeven met betrekking tot het vooraf invullen van het vinkje (hetgeen overigens niet op grond van de stukken van CAK Dordrecht geverifieerd kan worden), is naar het oordeel van de AFM niet relevant. De AFM acht deze overtreding bijzonder verwijtbaar omdat CAK Dordrecht wist althans, gelet op de intern geuite twijfels, op zijn minst kon vermoeden dat deze handelswijze in strijd is met de geldende wet- en regelgeving, en vervolgens niet voldoende inspanningen leverde om dit te controleren. Dit blijkt uit interne e-mailcorrespondentie waarin het vooraf invullen van het vinkje ter discussie stond¹¹⁴: *“Vanmorgen heb ik even met [natuurlijke persoon] gebeld. We hebben besloten live te gaan zonder dat de vinkjes aan staan. Op deze manier doen we het (volgens de wet) altijd goed. Het is een klein klusje om de vinkjes wel aan te zetten nadat verder onderzoek is gedaan naar de rechtsgeldigheid.”*¹¹⁵ En: *“Bedankt voor de terugkoppeling. We moeten dit dus verder uitzoeken. Om de livegang niet in de weg te zitten stel ik voor om dit gelijk te trekken met de andere formulieren en het vinkje standaard te plaatsen. Wanneer na het uitzoeken blijkt dat dit geen optie meer is, dan zullen wij dit punt toch in alle formulieren aan moeten passen.”*
223. Uit de interne gesprekken blijkt dat men er niet zeker over was of dit de juiste handelswijze was.¹¹⁶ Daarbij is relevant dat het aan CAK Dordrecht is om ervoor te zorgen dat zij voldoet aan wet- en regelgeving, en dus voldoende bekend is met welke verplichtingen op haar rusten. Zo oordeelt het CBb *“Het ligt op de weg van een professionele marktpartij als appellante om zich op de hoogte te stellen van de geldende wet- en regelgeving, zich daarnaar te gedragen en zich terdege te informeren over de daaruit voortvloeiende beperkingen waaraan haar gedrag is onderworpen.”* Om die reden werd kennelijk aan de Compliance officer gevraagd hoe CAK Dordrecht moest handelen om te voldoen aan wet- en regelgeving. Dat de Compliance officer volgens CAK Dordrecht een positief advies gaf om het vinkje vooraf in te vullen, maakt de overtreding dan ook enkel ernstiger: ondanks het duidelijk wettelijk kader (zie hierboven), gaf de Compliance officer kennelijk toch een positief advies, dat in strijd was met het wettelijk kader. Wat daar verder ook van zij, uit paragrafen 14.2.2 en 14.2.3 van het Boetebesluit blijkt dat deze omstandigheid niet is betrokken als element om de boetehoogte te verhogen op grond van ernst of verwijtbaarheid, waardoor het in die zin irrelevant is of de overtreding al dan niet bewust begaan werd.

¹¹⁴ Zie paragraaf 4.1 van het Onderzoeksrapport, met name p. 19.

¹¹⁵ Zie document 20190222 - MAIL - Akkoord verklaring voorwaarden aanvraag -AFM_0000032549.pdf.

¹¹⁶ Zie document 20190222 - MAIL - Akkoord verklaring voorwaarden aanvraag -AFM_0000032559.pdf.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	68 van 93

De AFM heeft met de gedachte van evil nudges gespeeld bij haar bevindingen

224. In randnummer 7.7.11 van het Bezwaar geeft CAK Dordrecht aan dat het erop lijkt dat de AFM “*bij dit punt (en wellicht ook andere verwijten en bevindingen) met de gedachte heeft gespeeld dat CAK evil nudges heeft aangewend.*” CAK Dordrecht verwijst ter onderbouwing hiervan naar “*talloze*” publicaties, zonder te benoemen om welke publicaties het zou gaan. Wel verwijst CAK Dordrecht in het bijzonder naar de Principes voor doorlopende klantondersteuning (bijlage 9 bij het Bezwaar).

CAK Dordrecht voegt daaraan toe dat enkel uit de in het Burgerlijk wetboek uit Richtlijn 2011/83/EU geïmplementeerde bepalingen afgeleid kan worden dat uit het gebruik van standaardopties die de consument moet afwijzen, geen uitdrukkelijke instemming mag worden afgeleid. Deze regel is volgens CAK Dordrecht echter niet van toepassing op financiële diensten en producten (artikel 6:230h, tweede lid, BW). Volgens CAK Dordrecht had de Europese of Nederlandse wetgever wel een soortgelijke bepaling opgenomen in de Wft als deze een dergelijke regel wenselijk achtten in de financiële sector.

Reactie AFM

225. De AFM stelt voorop dat CAK Dordrecht aan consumenten een reële keuzemogelijkheid ontnam, zoals de AFM ook heeft toegelicht in het Boetebesluit.

Anders dan CAK Dordrecht in het Bezwaar stelt, is artikel 6:230j BW wél van toepassing op financiële diensten en producten. Artikel 6:230h, aanhef en tweede lid, onderdeel b, BW stelt: “*Deze afdeling is niet van toepassing op een overeenkomst: betreffende financiële producten, financiële diensten en fondsvorming als bedoeld in artikel 230w lid 1, onderdeel c, met uitzondering van de paragrafen 1 en 6 van deze afdeling;*” (onderlijning AFM). De norm dat uit het gebruik van standaardopties géén uitdrukkelijke toestemming afgeleid kan worden, is onderdeel van de wél toepasselijke paragraaf 1 van deze afdeling (2A BW). Dit bevestigt dus des te meer dat CAK Dordrecht in strijd handelde met wet- en regelgeving.

226. De passage uit de Principes voor doorlopende ondersteuning aan klanten waarnaar CAK Dordrecht verwijst, stelt uitsluitend dat na het afnemen van een financiële dienst of product de Wft “*minder specifieke normen over zorgvuldige dienstverlening*” biedt (zie p. 5 van deze publicatie). De AFM bedoelt daarmee (en verduidelijkt dit ook in dat document) dat de Wft in die fase minder specifieke regels stelt dan bijvoorbeeld in de productontwikkelings- of precontractuele fase. De AFM stelt daarbij niet dat zij haar toezicht baseert op bovenwettelijke normen.

De handelswijze van CAK Dordrecht is niet anders dan de handelswijze van sectorgenoten

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	69 van 93

227. Ten slotte stelt CAK Dordrecht in randnummer 7.7.12 van het Bezwaar dat sectorgenoten ook gebruikmaken van vooraf ingevulde vakjes omdat ook bij hen een andere keuze niet kan leiden tot afname van diensten en producten.

Reactie AFM

228. De AFM stelt voorop dat het enkele feit dat andere verzekeraars eenzelfde handelswijze zouden hanteren, niet afdoet aan de kwalificatie als een overtreding van dergelijke gedragingen (door CAK Dordrecht of sectorgenoten).
229. Ter onderbouwing van haar standpunt dat andere verzekeraars een soortgelijke handelswijze hanteren, heeft CAK Dordrecht in haar Bezwaar enkele (slecht leesbare) schermafbeeldingen toegevoegd van concurrenten. Uit deze schermafbeeldingen zou moeten blijken dat deze concurrenten ook vooraf vinkjes invullen. De AFM kan dit echter niet afleiden uit deze schermafbeeldingen. Integendeel, uit de schermafbeeldingen blijkt dat deze concurrenten anders handelen dan CAK Dordrecht. Zo is in het voorbeeld met betrekking tot Allianz, dat CAK Dordrecht aanhaalt op pagina 54 van het Bezwaar, te zien dat één vakje vooraf ingevuld werd: het vakje waarmee de (potentiële) cliënt aangeeft op de hoogte gehouden te willen worden van onder andere acties. Het (slecht zichtbare, witte) vakje erboven, waarmee de (potentiële) cliënt toestemming zou geven voor de daarboven vermelde zaken, is niet vooraf ingevuld (vergelijk dit niet ingevulde vakje met het wel ingevulde, felgroene vakje met vinkje eronder; dit eerste vakje is leeg bij de akkoordverklaring).

Ook in het voorbeeld van OHRA op pagina 55 van het Bezwaar is géén sprake van vooraf ingevulde vakjes. Naast de verklaringen staan twee keuzen: “ja” of “nee”. Géén van deze keuzen is vooraf ingevuld: de (potentiële) cliënt moet zelf uitdrukkelijk – via een actieve handeling – aangeven of deze al dan niet akkoord gaat met de genoemde zaken. Hier is dus géén sprake van een “*soortgelijke handelswijze waarbij klanten een vooraf ingevulde keuze*” moeten bevestigen.

230. Hetzelfde geldt voor de bundeling van akkoordverklaringen, overige verklaringen en mededelingen. De manier waarop CAK Dordrecht de bundeling vormgaf, verhindert een actieve kennisname door potentiële klanten van waarmee zij akkoord gaan: de opsomming van akkoordverklaringen, overige verklaringen en mededelingen is pas te zien als op het (informatie)-icoontje geklikt wordt. Daardoor is het mogelijk dat een potentiële klant zich akkoord verklaart zonder gezien te hebben waarmee hij zich akkoord verklaart. Daarin verschilt de handelswijze van CAK Dordrecht van de sectorgenoten waarmee zij zichzelf vergelijkt: uit de schermafbeeldingen van de websites van deze sectorgenoten, waarop ook dergelijke bundelingen staan, zijn deze niet ‘verstopt’ achter een icoontje: de

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	70 van 93

potentiële klant kan niet anders dan onderdelen van deze bundeling zien voordat deze zich daarmee akkoord verklaart.

Conclusie

231. Gelet op het voorgaande leidt heroverweging niet tot een ander oordeel.

I. Transparantie over beloningsbeleid

i. Wettelijk kader

232. In artikel 1:120 Wft is, voor zover relevant, bepaald dat een financiële onderneming waarop artikel 1:117 Wft van toepassing is in haar bestuursverslag (indien zij verplicht is die op te stellen) een beschrijving van haar beloningsbeleid opneemt. Indien zij over een website beschikt, moet die beschrijving ook daarop openbaar gemaakt zijn.
233. In de wetsgeschiedenis is over het belang van deze bepaling onder meer het volgende opgenomen: *“Het kabinet hecht er sterk aan dat de financiële sector naar de samenleving toe open is over haar beloningsbeleid.”* En: *“Transparantie houdt de sector scherp. Immers, door open te moeten zijn over bepaalde onderdelen van het beloningsbeleid wordt het mogelijk voor stakeholders om de onderneming aan te spreken op de wijze waarop het beloningsbeleid is vormgegeven en wordt uitgevoerd.”*¹¹⁷

ii. Beoordeling

234. De AFM stelt vast¹¹⁸ dat CAK Dordrecht in haar bestuursverslagen, behorend bij de jaarverslagen 2017-2019, geen omschrijving heeft opgenomen over haar beloningsbeleid. Ten tijde van de vaststelling van die verslagen op respectievelijk 17 april 2018, 18 april 2019 en 5 november 2020 overtrad CAK Dordrecht daarmee artikel 1:120, eerste lid, Wft.
235. Evenmin stond dit beloningsbeleid op de website van CAK Dordrecht in de periode van (in ieder geval) 18 september 2018 tot en met 4 mei 2021.¹¹⁹ CAK Dordrecht overtrad daarmee artikel 1:120, eerste lid, Wft.

¹¹⁷ *Kamerstukken II*, 2013-2014, 33 964, nr. 3, p. 33.

¹¹⁸ Zie ook paragraaf 4.4.2 van het Onderzoeksrapport.

¹¹⁹ Dat het beloningsbeleid nog op de website moest worden gepubliceerd op 18 september 2018 blijkt (onder andere) uit de zienswijze van 6 juli 2021 op het Voornemen aanwijzing. Zie document 20210706 - IN - Zienswijze CAK

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	71 van 93

236. CAK Dordrecht betwist niet dat zij heeft nagelaten beschrijvingen van het beloningsbeleid op te nemen in de bestuursverslagen horende bij de jaarverslagen voor boekjaren 2017 tot en met 2019, noch dat zij daarmee artikel 1:120, eerste lid, Wft heeft overtreden.
237. De voorzieningenrechter bevestigde dit standpunt van de AFM in rechtsoverweging 23.2 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Boordeling van de bezwaargronden

De opgelegde boete is onevenredig

238. Ten eerste stelt CAK Dordrecht, in randnummers 7.8.4 en 7.8.5 respectievelijk 7.8.7 en 7.8.8 van het Bezwaar, dat het beloningsbeleid dat zij na het Voornemen aanwijzing op haar website plaatste¹²⁰, inhoudelijk correct was. Hierdoor zou het *“buitenzinnig en onevenredig”* zijn om aan CAK Dordrecht een boete van categorie 3 op te leggen. CAK Dordrecht stelt dus dat het evenredigheidsbeginsel geschonden werd door de AFM.
239. Ten tweede geeft CAK Dordrecht in randnummers 7.8.9 tot en met 7.8.11 van het Bezwaar aan dat de AFM vaststelde dat de meeste financiëledienstverleners hun beloningsbeleid niet op de website plaatsten. Daaropvolgend heeft de AFM hen via haar website opgeroepen dit wel te doen, maar heeft daarbij niet aangegeven te handhaven als dit niet zou gebeuren. Verder merkt CAK Dordrecht op dat de AFM via een brief van 27 juni 2022 op een milde wijze hen opnieuw aanspoorde het beloningsbeleid te publiceren op hun website. Dit zou *“in schril contrast [staan] met de categorie 3 boete waarbij het besluit verwijst naar de jaren 2018-2020!”* CAK Dordrecht argumenteert niet met welke wettelijke bepaling of welk rechtsbeginsel een en ander (de handelswijze van de AFM) in strijd zou zijn.

Reactie AFM

240. De AFM heeft een boete opgelegd wegens overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft. Onderliggend hieraan heeft de AFM acht overtredingen geconstateerd, waaronder een overtreding van artikel 1:120, eerste lid, Wft. De AFM heeft aldus geen boete (van categorie 3) opgelegd op grond van schending van artikel 1:120 Wft. Nu de AFM geen boete voor overtreding van artikel 1:120, eerste lid, Wft heeft opgelegd, volgt de AFM de vergelijking met de andere financiëledienstverleners niet. De vergelijking gaat ook niet op omdat CAK Dordrecht en andere

voorgenomen aanwijzing d.d. 6 juli 2021.pdf. In reactie op het Voornemen aanwijzing van 4 mei 2021 heeft CAK Dordrecht aangegeven dat zij de website heeft aangepast. Zie paragraaf 11.4.2 van het Boetebesluit.

¹²⁰ Zie randnummer 7.8.1 van het Bezwaar.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	72 van 93

financiële dienstverleners zich niet in gelijke omstandigheden bevinden: bij CAK Dordrecht werden meerdere overtredingen vastgesteld.

241. De AFM merkt op dat de omstandigheid dat het (uiteindelijk na het Voornemen aanwijzing) op de website geplaatste beloningsbeleid inhoudelijk correct zou zijn, niet afdoet aan het feit dat dit beloningsbeleid (in strijd met de wet) daarvoor niet op de website gepubliceerd werd. Hierbij merkt de AFM op dat de voor het Boetebesluit relevante periode eindigde op 4 mei 2021, en het beloningsbeleid daarna pas op de website geplaatst werd. Daarvoor konden stakeholders CAK Dordrecht dus niet aanspreken op haar beloningsbeleid of de uitvoering die zij daaraan gaf, zoals bedoeld door de wetgever met invoering van deze norm.
242. De AFM merkt hier tot slot over op dat uit artikel 10 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) blijkt dat overtreding van artikel 1:120, eerste lid, Wft beboet wordt met een boete van categorie 3. Deze overtreding betreft slechts één van de overtredingen die deel uitmaakt van de door CAK Dordrecht overtreden bepaling die wél beboet werd: artikel 4:11, tweede lid, Wft. Deze laatste wordt, overeenkomstig artikel 10 Bbbfs, ook beboet met een boete van categorie 3. Vanuit die optiek is het in geen geval onevenredig dat slechts één boete van categorie 3 opgelegd werd.

CAK Dordrecht overtrad niet bewust artikel 1:120, eerste lid, Wft

243. Ten slotte stelt CAK Dordrecht in randnummer 7.8.12 dat de AFM “*de plank mis[slaat] in haar poging tot framing*” omdat zij op basis van een bepaalde e-mailpassage stelde dat CAK Dordrecht op 18 september 2018 al op de hoogte was dat zij haar beloningsbeleid onrechtmatig niet op haar website plaatste. Volgens CAK Dordrecht blijkt uit een schermafbeelding (die zij voor het eerst bijbrengt bij het Bezwaar) dat deze e-mailpassage niet over het beloningsbeleid ging maar over de implementatie van de IDD, met name “*de beloning van de tussenpersoon CAK*”. Volgens CAK Dordrecht is de betreffende e-mailpassage waarin “*wordt verwezen naar beloning van medewerkers*” slechts “*ongelukkig opgeschreven*”.

Reactie AFM

244. Op basis van het (nieuw in bezwaar) bijgebrachte stuk van CAK Dordrecht is de AFM van oordeel dat niet met zekerheid vastgesteld kan worden dat de e-mail van 18 september 2018 betrekking had op het door artikel 1:120 Wft voorgeschreven transparantievoorschrift.

Conclusie

245. Gelet op het voorgaande past de AFM de motivering van het Boetebesluit aan in die zin dat niet vaststaat of CAK Dordrecht artikel 1:120 Wft bewust overtrad voor wat betreft het niet plaatsen van het beloningsbeleid op haar website.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	73 van 93

J. Overkoepelend: integrale bedrijfsuitoefening

246. Hierboven bleek dat de AFM van oordeel is dat de aan de schending van artikel 4:11, tweede lid, Wft ten grondslag gelegde overtredingen vaststaan. Hieronder legt de AFM uit waarom die laatstgenoemde overtredingen tot de conclusie leiden dat artikel 4:11, tweede lid, Wft overtreden werd door CAK Dordrecht.

i. Wettelijk kader

247. Artikel 4:11, tweede lid, Wft bepaalt dat een financiëldienstverlener een adequaat beleid dient te voeren dat een integrale uitoefening van zijn bedrijf waarborgt. Hieronder wordt blijkens artikel 4:11, tweede lid, Wft verstaan dat wordt tegengegaan dat de financiëldienstverlener of zijn werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiëldienstverlener of in de financiële markten kunnen schaden.

ii. Beoordeling

248. De AFM is van oordeel dat CAK Dordrecht in de periode van 17 april 2018 tot en met in ieder geval 4 mei 2021 artikel 4:11, tweede lid, Wft heeft overtreden.¹²¹ Zij licht dit hieronder toe.
249. De AFM heeft vastgesteld dat CAK Dordrecht in voornoemde periode acht overtredingen heeft begaan:
- overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van 13 juni 2018 tot en met in ieder geval 4 mei 2021, door onduidelijke en/of misleidende informatie te verstrekken over de toepasselijke polisvoorwaarden (zie paragraaf IV.B);
 - overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van 2016 tot en met in ieder geval 4 mei 2021, door onjuiste, onduidelijke en/of misleidende informatie te verstrekken over de indexering van de premie en het verzekerde bedrag voor de Promovendum inboedelverzekering (zie paragraaf IV.C);
 - overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van 2015 tot en met in ieder geval 4 mei 2021, door onjuiste en/of misleidende

¹²¹ Zie in de zin ook hoofdstuk 13 van het Boetebesluit. Op 17 april 2018 overtrad CAK Dordrecht artikel 1:120, eerste lid, Wft door een jaarverslag vast te stellen waarin niet de nodige informatie werd opgenomen. In reactie op het Voornemen aanwijzing van 4 mei 2021 heeft CAK Dordrecht aangegeven dat zij de website heeft aangepast.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	74 van 93

informatie te verstrekken over het ‘verval’ van het recht op schadevergoeding (zie paragraaf IV.D);

- overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van 23 juli 2018 tot en met 19 mei 2019, door onduidelijke en/of misleidende informatie over de verhoging van de premie Promovendum autoverzekering en het bijbehorende opzeggingsrecht (zie paragraaf IV.E);
- overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van 23 juli 2018 tot en met 19 mei 2019, door onduidelijke en/of misleidende informatie te verstrekken over de wijziging van de Promovendum SVI voorwaarden (zie paragraaf IV.F);
- overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft door CAK Dordrecht in de periode van 24 oktober 2017 tot 4 mei 2021, door onduidelijke en/of misleidende informatie te verstrekken (minstens daartoe opdracht te geven) over de beoordeling die klanten gaven voor de kwaliteit van de dienstverlening en/of producten (zie paragraaf IV.G);
- overtreding van artikel 49a, tweede en vierde lid, BGfo door CAK Partnership en/of CAK Volmacht in de periode van in ieder geval 11 maart 2019 tot en met in ieder geval 4 mei 2021, door aan klanten geen (uitdrukkelijke) toestemming te vragen voor het verstrekken van verplichte informatie via e-mail of de website van Promovendum (zie paragraaf IV.H);
- overtreding van artikel 1:120, eerste lid, Wft door CAK Dordrecht op 17 april 2018, 18 april 2019 en 5 november 2020 én in de periode van (in ieder geval) 18 september 2018 tot en met 4 mei 2021, door in haar bestuursverslag en op de website(s) geen informatie over haar beloningsbeleid te publiceren (zie paragraaf IV.I).

Vanwege de hoeveelheid aan overtredingen kan de AFM niet meer spreken van incidenten, maar moet zij concluderen dat sprake is van een patroon dat CAK Dordrecht veelvuldig bepalingen, die zien op informatieverstrekking in de breedste zin van het woord, heeft overtreden. Dit raakt de kern van de bedrijfsvoering van CAK Dordrecht en roept vragen op over de integriteit van die bedrijfsvoering.

250. De AFM constateert dat deze overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft in ieder geval van 17 april 2018 tot en met 4 mei 2021 plaatsvond, omdat in die periode sprake is geweest van een aanzienlijke hoeveelheid wetsovertredingen, waarbij geldt dat niet alle overtredingen tegelijkertijd zijn aangevangen en beëindigd. Veel van deze overtredingen hebben meerdere jaren voortgeduurd. Gelet hierop concludeert de AFM dat CAK Dordrecht stelselmatig de Wft en het BGfo heeft overtreden.
251. Voornoemde overtredingen hebben het vertrouwen in CAK Dordrecht (en/of de bij haar aangesloten ondernemingen) en in de financiële markten kunnen schaden. Onjuiste, onduidelijke

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	75 van 93

en misleidende informatie kan leiden tot schade aan het vertrouwen in zowel CAK Dordrecht in het bijzonder als financiële markten in het algemeen (zie onderliggende overtreding a t/m f). Deze overtredingen zagen niet op het niet-verstrekken van bepaalde ondergeschikte informatie of bijvoorbeeld ‘technicalities’ die geen enkel toezichtdoel dienen, maar op cruciale onderdelen van de dienstverlening van CAK Dordrecht en haar aangesloten ondernemingen. (Potentiële) klanten moeten kunnen vertrouwen op de informatie die zij ontvangen, zeker waar het gaat om essentiële onderwerpen zoals de voorwaarden waaronder zij verzekerd zijn. Als dat het niet het geval is, kunnen zij geen goed geïnformeerde beslissingen nemen. Het verhullen of verbloemen van zulke belangrijke informatie getuigt inherent, naar het oordeel van de AFM, niet van een integere bedrijfsuitoefening. Hetzelfde geldt voor een constructie waarbij klanten worden geacht toestemming te hebben gegeven voor het verstrekken van informatie per e-mail of online, zonder dat zij hiervoor een actieve handeling hebben verricht of duidelijk zichtbaar was waarvoor die toestemming gold (zie onderliggende overtreding g), waardoor zij niet met kennis van zaken zich akkoord verklaarden met de voorwaarden en modaliteiten waaronder een product van CAK Dordrecht afgenomen kan worden. Specifiek ten aanzien van de overtreding van artikel 1:120, eerste lid, Wft (onderliggende overtreding h), merkt de AFM op dat deze bepaling, gelet op het maatschappelijk belang van transparantie over het beloningsbeleid, eveneens moet worden geacht onderdeel uit te maken van een wettelijk systeem dat de integriteit van de financiële markten in algemene zin beoogt te waarborgen.¹²² Door dergelijke verplichtingen niet na te komen, wordt afbreuk gedaan aan vertrouwen in de gehele financiële markt.

252. De AFM wijst in dat verband nog op vaste rechtspraak van de rechtbank Rotterdam en het CBb waaruit blijkt dat de artikelen 4:19 en 4:20 Wft onderdeel uitmaken van een wettelijk systeem dat de belangen van consumenten beoogt te beschermen. Een structurele overtreding van deze bepaling brengt volgens deze rechtspraak dan ook met zich dat het vertrouwen in een financiële dienstverlener en in de financiële markten is/kan worden geschaad. Meerdere overtredingen van de artikelen 4:19 en/of 4:20 Wft kunnen dan ook tot de conclusie leiden dat een financiële dienstverlener geen adequaat beleid heeft dat een integere bedrijfsuitoefening waarborgt.¹²³
253. Dat het beleid van CAK Dordrecht tekortschoot in het voorkomen van wetsovertredingen, wordt bevestigd door de omstandigheid dat CAK Dordrecht (via haar aangesloten ondernemingen) een belangrijk deel van de overtredingen bewust heeft begaan, of zich in ieder geval beseftte dat de

¹²² Vgl. CBb 26 juli 2017, ECLI:NL:CBB:2017:284, r.o. 7.6; CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:326, r.o. 9.4.

¹²³ Zie onder andere Rb. Rotterdam 5 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018: 1701 en CBb 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	76 van 93

gevolgde handelswijze mogelijk in strijd was met wet- en regelgeving.¹²⁴ Zo wist CAK Dordrecht al in november 2018 dat de informatie over de indexering niet correspondeerde met de werkelijkheid. Zij heeft desondanks deze situatie laten voortbestaan. Sterker nog, zij heeft deze kennelijk ook aan het oog van de AFM willen onttrekken: zo wilde Beleidsbepaler⁴ dat onjuist of onvolledig geantwoord zou worden op de inlichtingenvordering van de AFM met betrekking tot de wijze waarop geïndexeerd werd (zie randnummer 76).¹²⁵ Ook bestonden binnen CAK Dordrecht twijfels over de wijze waarop klanten toestemming gaven voor de digitale verstrekking van informatie, maar heeft zij desondanks gekozen voor het vooraf invullen van het vinkje waarmee toestemming gegeven werd voor een bundeling van onder meer akkoordverklaringen, waardoor de (potentiële) klant niet bewust kennisnam van de zaken (deze waren ‘verstopt’ achter het ?-icoontje) waarmee hij zich vervolgens door een niet-actief handelen (vooraf ingevuld vinkje) akkoord verklaarde. Ten slotte vindt de AFM het kwalijk dat CAK Dordrecht actief de weergave van klantreviews zo inrichtte dat hieruit een voor Promovendum en Besured gunstiger – maar misleidend – beeld naar voren kwam, en dat zij vanuit commerciële overwegingen de boodschap over een (forse) premieverhoging welbewust vormgaf op een zo verbloemend mogelijke wijze.

254. De voorzieningenrechter bevestigt dit standpunt van de AFM in rechtsoverweging 24.1 van de Voorzieningenuitspraak.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

Er is sprake van een gebrekkig onderzoek door de AFM

255. In randnummer 5.5 van het Bezwaar voert CAK Dordrecht aan dat de AFM onderzoek deed naar de naleving van de artikelen 4:15, 4:19, 4:20 en 4:22 Wft en niet naar artikel 4:11, tweede lid, Wft. De AFM heeft geen onderzoek gedaan naar enig beleid van CAK Dordrecht of de werking daarvan. Volgens CAK Dordrecht kan de AFM niet *“zonder een verdere deugdelijke motivering”* concluderen dat *“nu er sprake zou zijn van overtredingen van informatievoorschriften in de praktijk, [...] er dus geen sprake is van een adequaat integriteitsbeleid”*.
256. In datzelfde randnummer merkt CAK Dordrecht op dat de AFM zich tijdens het onderzoek beperkt heeft tot onderzoek naar specifieke uitingen, waarbij dat onderzoek slechts gebaseerd was op één onderzoek ter plaatse en voor het overige slechts op desk research. CAK Dordrecht verwijt de AFM geen nadere duiding gevraagd te hebben bij CAK Dordrecht over de informatie en documentatie die

¹²⁴ Een dergelijke verplichting volgt uit CBb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 6.1 en 6.2. Zie in dezelfde zin ook CBb 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352, r.o. 6.5.

¹²⁵ Zie document 20191024-UIT-Informatieverzoek-[...].

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	77 van 93

de AFM zo verkreeg. Dit getuigt volgens CAK Dordrecht van een gebrek aan zorgvuldigheid bij het onderzoek door de AFM.

257. In randnummers 5.14 tot en met 5.20 van het Bezwaar merkt CAK Dordrecht op dat zij haar eerdere kritiek, zoals weergegeven in haar initiële en aanvullende zienswijze naar aanleiding van het boetevoornemen, handhaaft. CAK Dordrecht denkt dat de AFM initieel dacht dat het onderzoek uitsluitend betrekking had op CAK Dordrecht en op de aangesloten onderneming CAK Partnership. CAK Volmacht werd in het Onderzoeksrapport niet genoemd als entiteit die de overtredingen had begaan. De AFM ging ook niet in op de vraag of omissies in de polisvoorwaarden aan CAK Dordrecht toegerekend kunnen worden. Hierdoor kon CAK Dordrecht pas bij het Boetebesluit begrijpen dat de AFM vond dat er sprake was van een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft. Ook zou het Boetebesluit tegenstrijdig zijn over hoeveel (deel)overtredingen begaan werden.

Reactie AFM

258. Voor zover CAK Dordrecht opmerkingen maakt over het onderzoek merkt de AFM het volgende op. In dit geval heeft de AFM haar bevindingen gebaseerd op gesprekken die tijdens het onderzoek ter plaatse (**OTP**) zijn gevoerd met de drie dagelijks beleidsbepalers en de compliance officer, op digitaal veiliggestelde gegevens en de nadien nog door CAK Dordrecht aangeleverde gegevens. De onderzochte gegevens betreffen onder meer duizenden e-mails, klantdossiers, bepaalde werkprocessen, kwartaalrapportages van compliance en polisvoorwaarden. Na onderzoek van al deze gegevens heeft de AFM vastgesteld dat CAK Dordrecht bij haar bedrijfsvoering niet heeft bewerkstelligd dat zij en haar werknemers normconform handelden en dat wetsovertredingen werden voorkomen. Hiervoor heeft de AFM uitgebreid toegelicht dat CAK Dordrecht hierdoor geen adequaat beleid voerde dat een integere bedrijfsuitoefening waarborgt. Hieruit volgt al dat dit onderzoek toereikend was voor de conclusie dat CAK Dordrecht artikel 4:11, tweede lid, Wft overtrad. Dat het onderzoek van de AFM zich in eerste instantie richtte op de naleving van andere normen doet niet af aan haar bevoegdheid om na constatering dat sprake is van overtreding van een aantal van die normen, tot het oordeel te komen dat sprake is van een groter probleem dan uitsluitend die overtredingen en te concluderen dat ook artikel 4:11, tweede lid, Wft is overtreden.

De voorzieningenrechter bevestigt het standpunt van de AFM in rechtsoverwegingen 25 en 25.1 van de Voorzieningenuitspraak.

259. In eerdere uitspraken is ook duidelijk gemaakt dat een onderzoek op grond van verkregen of ontvangen documenten en enkele gesprekken met betrokkenen toereikend is. Zie de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 maart 2018: "*De AFM heeft haar bevindingen gebaseerd op documenten (waaronder emails van medewerkers en andere betrokkenen bij [...]) die zij heeft*

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 78 van 93

aangetroffen bij het toezichtbezoek aan [...] of heeft opgevraagd naar aanleiding daarvan. Daarnaast heeft de AFM acht geslagen op de gesprekken die zij heeft gevoerd met medewerkers en andere betrokkenen bij [...]. De rechtbank ziet in het dossier geen aanknopingspunten voor de conclusie dat de AFM bij haar onderzoek bevooroordeeld of onzorgvuldig te werk is gegaan. Uit de wijze waarop het onderzoek is gedaan volgt reeds dat de AFM zich niet alleen heeft gebaseerd op klachten van consumenten. De bevindingen van de AFM zijn voornamelijk gebaseerd op het onderzoek bij [...] zelf. [...] heeft verder niet concreet onderbouwd waarom de conclusies van de AFM onzorgvuldig tot stand zouden zijn gekomen. Met haar klacht dat de AFM ten onrechte niet alle aspecten van de bedrijfsvoering heeft onderzocht betwist [...] de juistheid van de bevindingen van de AFM niet. De AFM is niet gehouden alle aspecten van de bedrijfsvoering te onderzoeken voordat zij conclusies trekt..”¹²⁶

260. In onderhavige zaak laat CAK Dordrecht na om op concrete en onderbouwde manier aan te geven waar het onderzoek van de AFM onzorgvuldig gedaan zou zijn, noch draagt zij gegevens aan waaruit het beeld naar voor zou komen dat dit onderzoek met vooringenomenheid gebeurde. In het Bezwaar worden hierover slechts vaag geformuleerde verdenkingen geponeerd, bijvoorbeeld: *“bij dit punt (en wellicht ook andere verwijten en bevindingen) met de gedachte heeft gespeeld dat CAK evil nudges heeft aangewend. Illustratief voor dit streven van de AFM zijn de talrijke publicaties hierover op de eigen website en meer in het bijzonder de bovenwettelijke principes die de AFM heeft uitgevaardigd [...].”*¹²⁷ Dergelijk algemeen geformuleerde verwijten doen geen beeld naar voor komen dat dit onderzoek onzorgvuldig of met vooringenomenheid gebeurde.
261. CAK Dordrecht verwijst in deze grond naar haar zienswijzen, waarvan zij de inhoud als herhaald en ingelast wil beschouwen. De enkele verwijzing naar de zienswijzen is niet voldoende om te spreken van een bezwaargrond waar de AFM op in dient te gaan. In het Boetebesluit is per (deel)overtreding ingegaan op de zienswijzen van CAK Dordrecht. Voor zover CAK Dordrecht in het Bezwaarschrift naar specifieke onderdelen verwijst uit de zienswijzen en duidt waarom de AFM daarop ontoereikend zou hebben gereageerd, gaat de AFM daar wel op in bij de behandeling van de bezwaargronden.

Meerdere overtredingen zijn niet zonder meer een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft

262. In randnummer 5.6 van het Bezwaar voert CAK Dordrecht aan dat – hoewel een stelselmatige overtreding van diverse voorschriften kan leiden tot de conclusie dat geen sprake is van een integere bedrijfsvoering – hier uitsluitend sprake is van schending van informatievoorschriften.

¹²⁶ Rb. Rotterdam 5 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:1701.

¹²⁷ Zie randnummer 7.7.11 van het Bezwaar; zie randnummers 224 e.v. hierboven voor een uitgebreidere behandeling van dit verwijt van CAK Dordrecht.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	79 van 93

Hierdoor is niet voldaan aan het vereiste dat “diverse” voorschriften geschonden dienen te zijn. Aldus zou niet tot een schending van artikel 4:11, tweede lid, Wft geconcludeerd kunnen worden. Daarnaast acht CAK Dordrecht het relevant dat slechts twee van de deelovertredingen rechtstreeks door CAK Dordrecht werden begaan en de zes overige deelovertredingen door andere ondernemingen die ieder een eigen bedrijfsvoering hebben. Ten slotte merkt CAK Dordrecht op dat de overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft (behalve deze met betrekking tot de fake reviews) betrekking hebben op de voorwaarden van de verzekeraar en dus niet op informatie verstrekt door (minstens in opdracht van) CAK Dordrecht of bij haar aangesloten ondernemingen.

Reactie AFM

263. Hierboven heeft de AFM onder verwijzing naar vaste rechtspraak al uiteengezet dat een structurele overtreding van bepaalde voorschriften die de bedrijfsvoering raken voldoende is om te concluderen dat een onderneming geen beleid voert dat de integere bedrijfsvoering waarborgt (zie randnummer 252252). De AFM ziet niet in waarom, zoals CAK Dordrecht stelt, deze rechtspraak¹²⁸ hier niet van toepassing zou zijn.
264. Daarbij wijst de AFM op rechtspraak van de rechtbank Rotterdam en het CBb waaruit blijkt dat (al) enkele overtredingen die het vertrouwen in de financiële dienstverlener zelf of de financiële markten kunnen schaden, dragend kunnen zijn voor de conclusie dat artikel 4:11, tweede lid, Wft is overtreden. Hoewel de situatie van slechts enkele overtredingen hier niet aan de orde is, toont deze rechtspraak aan dat overtredingen van bepaalde kernbepalingen al tot de conclusie kunnen leiden dat er geen sprake was van gevoerd, adequaat beleid dat een integere uitoefening van het bedrijf waarborgde. Zie bijvoorbeeld de volgende uitspraken:
- CBb 26 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:284: *“Volgens appellanten is dat in dit geval niet aan de orde omdat de cliënten juist zijn gebaat bij de werkwijze van [naam 1]. Het College volgt appellanten niet in dat betoog. Artikel 2:60, eerste lid, van de Wft en artikel 4:23, eerste lid, aanhef en onder b van de Wft, strekken niet enkel tot bescherming van de concrete (financiële) belangen van de cliënten van [naam 1], maar maken onderdeel uit van een wettelijk systeem dat de integriteit van de financiële markten in algemene zin beoogt te waarborgen. Bij overtreding van deze artikelen ligt het naar het oordeel van het College voor de hand dat het vertrouwen in de financiële markten kan worden geschaad.”*
 - CBb 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:326: *“9.4 Het College is met de rechtbank van oordeel dat [naam 1] en [naam 2] artikel 4: 11, tweede lid, van de Wft hebben overtreden. Daartoe overweegt het College dat de handelwijze die heeft geleid tot de overtredingen van artikel 4:74 van de Wft, artikel 8.8 van de Whc en artikel 6 van de Colportagewet, een*

¹²⁸ Rb. Rotterdam van 5 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:1701, en van het CBb 15 oktober 2019, ECLI:NL:CBB:2019:496.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 80 van 93

- wezenlijk onderdeel vormde van het verdienmodel van [naam 1] en [naam 2]. Het beleid van [naam 1] en [naam 2] schoot derhalve niet slechts tekort in het voorkomen van wetsovertredingen, maar lag juist aan de basis van de hiervoor vastgestelde overtredingen. [...] Dat de geconstateerde overtredingen het vertrouwen in [naam 1] en [naam 2] en de financiële markten hebben kunnen schaden, lijdt voor het College geen twijfel, nu ieder van de geschonden bepalingen onderdeel uitmaakt van een wettelijk systeem dat mede beoogt de belangen van consumenten en de integriteit van de (financiële) markt te beschermen..”*
- Rb. Rotterdam 14 juli 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:7987: “3.28. Daargelaten of de AFM zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [eiseres] artikel 42 van het BGfo heeft overtreden, bieden de overige door [eiseres] met haar beloningsbeleid en klachtenbehandeling begane overtredingen van de Wft en het BGfo naar het oordeel van de rechtbank reeds voldoende grondslag voor het standpunt van de AFM dat [eiseres] stelselmatig en structureel wetsovertredingen heeft begaan. Gelet daarop is de conclusie gerechtvaardigd dat het beleid van [eiseres] niet voorzag in de nodige waarborgen om tegen te gaan dat zij of haar werknemers wetsovertredingen begaan.”

Geen toerekening van verzekeraar aan de tussenpersoon CAK

265. In randnummer 5.7 van het Bezwaar stelt CAK Dordrecht dat de essentie van de redenering van de AFM is dat nu de verzekeraar informatievoorschriften heeft geschonden, CAK geen integere bedrijfsvoering heeft. Daaraan voegt zij toe dat een aantal bevindingen van de AFM betrekking hebben op boek 7 BW en het “te kort door de bocht [is] te stellen dat een met Boek 7 BW strijdige bepaling in de polisvoorwaarden een schending van artikel 4:19 Wft met zich brengt.”.
266. Daaraan voegt CAK Dordrecht toe, in randnummer 5.8 van het Bezwaar, dat indien de deelovertredingen die begaan werden door CAK Partnership respectievelijk CAK Volmacht inzake informatieverstrekking tot de conclusie kunnen nopen dat daarmee artikel 4:11, tweede lid, Wft is geschonden, de schending van artikel 4:11, tweede lid, Wft zich zou voordoen in hoofde van CAK Partnership respectievelijk CAK Volmacht, en niet in hoofde van CAK Dordrecht. De AFM had dan ook minstens moeten vaststellen dat CAK Partnership en/of CAK Volmacht geen adequaat integriteitsbeleid voerden.
267. Ten slotte stelt CAK Dordrecht dat uit de uitspraak van het CBb van 30 juni 2020 niet afgeleid kan worden dat het CBb “heeft overwogen dat tekortkomingen in de praktijk van aangesloten instellingen zonder meer mogen worden beschouwd als een tekortkoming van de centrale organisatie om adequaat beleid te voeren als bedoeld in artikel 4:11 lid 2 Wft.” Dit zou komen doordat de centrale instelling in die zaak verzuimd had te voldoen aan de vereisten van artikel

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	81 van 93

2:105 Wft, terwijl CAK Dordrecht dat wel deed. CAK Dordrecht had immers samenwerkingsovereenkomsten gesloten met CAK Partnership en CAK Volmacht.

Reactie AFM

268. De hierboven genoemde argumenten van CAK Dordrecht zijn al weerlegd in paragraaf IV.A van deze beslissing op bezwaar. Met betrekking tot het argument dat bepaalde bevindingen van de AFM betrekking zouden hebben op civielrechtelijke normen, merkt de AFM op dat dit onjuist is. De bevindingen zijn uitsluitend gebaseerd op normen uit de Wft. De geconstateerde overtredingen hebben dan ook uitsluitend betrekking op de Wft. De voorzieningenrechter bevestigt dit in rechtsoverweging 21.2 van de Voorzieningenuitspraak.
269. Wat betreft het argument in randnummer 267267 hierboven het volgende. Uit vaste jurisprudentie van het CBB¹²⁹ blijkt dat het gevolg van de verlening door de AFM van een collectieve vergunning is dat als met de financiële regelgeving strijdig handelen en/of nalaten van de aangesloten onderneming wordt geconstateerd, de centrale rechtspersoon daar op grond van artikel 2:105, derde lid, Wft op wordt aangesproken als ware het zijn eigen handelen of nalaten. De opdracht tot naleving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving is derhalve tot de centrale rechtspersoon, in dit geval CAK Dordrecht, gericht. De normadressant van artikel 4:19, tweede lid, Wft is de financiële onderneming die de informatie met de cliënt deelt of daartoe opdracht geeft. Nu Promovendum de handelsnaam is van CAK Volmacht en CAK Partnership, komen de gebreken die aan de door Promovendum (of Besured) beschikbaar gestelde informatie kleven, zoals hiervoor omschreven in de eerste zes overtredingen, voor rekening van CAK Partnership en/of CAK Volmacht, en daarmee op grond van artikel 4:5, eerste lid, Wft aan hun centrale organisatie. Het hebben van een samenwerkingsovereenkomst is slechts een voorwaarde zodat de AFM een collectieve vergunning toestaat (zie artikel 2:105, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Wft). Dit wordt bevestigd in rechtsoverweging 21.2 van de Voorzieningenuitspraak.

Normen ten grondslag aandeelovertreden zijn geen nadere uitwerking van artikel 4:11, tweede lid, Wft

270. CAK Dordrecht voert verder aan dat om tot een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft te concluderen op grond van onderliggende overtredingen, die onderliggende overtredingen uitwerkingen moeten zijn van artikel 4:11, tweede lid, Wft. In het verlengde daarvan argumenteert CAK Dordrecht dat een vertrouwensschending geen criterium is voor een schending van artikel 4:11, tweede lid, Wft maar uitsluitend relevant is voor de beoordeling van een overtreding van het eerste lid van dat artikel. Voor het tweede lid is het enige criterium dat er sprake is van strafbare

¹²⁹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBB van 13 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:983.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 82 van 93

feiten en andere wetsovertredingen, waarbij het volgens CAK Dordrecht moet gaan om “*serieuze delicten*’ [...] *die zien op integriteit*”.

271. In randnummer 5.8 argumenteert CAK Dordrecht voorts dat de AFM onderzoek had moeten doen naar het beleid van zowel CAK Partnership als CAK Volmacht om tot de conclusie te mogen komen “*dat deze aangesloten instellingen geen adequaat beleid zouden hebben als bedoeld in artikel 4:11 lid 2 Wft.*”

Reactie AFM

272. De wetgever beschouwt integer gedrag van financiële ondernemingen als een uitdrukkelijke voorwaarde voor een gezond financieel stelsel. Sinds 2001¹³⁰ is integriteit in de financiële wetgeving verankerd als onderdeel van de toezichtdoelstellingen, hetgeen het publieke belang van integer handelen door financiële ondernemingen onderstreept. Artikel 4:11, tweede lid, Wft maakt op dat punt duidelijk dat het voeren van een adequaat beleid dat een integere uitoefening van het bedrijf waarborgt het volgende inhoudt: een financiëldienstverlener gaat tegen dat zichzelf of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiëldienstverlener of in de financiële markten kunnen schaden.
273. Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting¹³¹ was dit artikel, zoals CAK Dordrecht stelt, voorheen opgenomen in artikel 28, derde lid, van de Wet financiële dienstverlening (**Wfd**). Deze bepaling was beperkt tot strafbare feiten.¹³² Inmiddels is echter geëxpliciteerd dat het integer handelen van financiëldienstverleners niet alleen inhoudt dat strafbare feiten moeten worden tegengegaan, maar dat (meer in algemene zin) iedere wetsovertreding die het vertrouwen in de financiëldienstverlener zelf of de financiële markten kan schaden moet worden voorkomen.
274. Het uitgangspunt bij het vaststellen of er sprake is van bedoeld adequaat beleid bij een financiëldienstverlener is dus onder meer of wetsovertredingen zijn begaan die het vertrouwen in de financiëldienstverlener of in de financiële markten kunnen schaden.¹³³ Dit criterium wordt ook

¹³⁰ Zie Kamerstukken II, 2001/02, 28 373, nr. 3, p. 10-12.

¹³¹ Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 501.

¹³² Artikel 28 Wfd luidde als volgt: “3. Met het oog op het bevorderen en handhaven van een integere bedrijfsvoering, draagt de financiële dienstverlener zorg voor adequate maatregelen, gericht op: a. het voorkomen van betrokkenheid van de financiële dienstverlener en van zijn werknemers bij strafbare feiten die het vertrouwen in de financiële dienstverlener of in de financiële markten in het algemeen schaden; b. andere bij algemene maatregel van bestuur te noemen onderwerpen.” (onderstropping AFM)

¹³³ Zie Kamerstukken II 2005-06, 29 708, nr. 19, p. 501. Mede van belang: “Het beleid van de financiële onderneming zal moeten voorzien in de bewustwording, de bevordering en de handhaving van integer handelen binnen alle lagen van de financiële onderneming. De financiële onderneming zal aan de hand van analyse van de voor haar relevante

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	83 van 93

in de rechtspraak gehanteerd.¹³⁴ De bedrijfsvoering moet dusdanig zijn (ingericht) dat dit wordt voorkomen. Alleen dan is het beleid van een financiëledienstverlener gericht op de bewustwording, bevordering en handhaving van integer handelen in de organisatie.

275. Anders dan CAK Dordrecht betoogt, blijkt uit voornoemde Kamerstukken en de uitspraak van het CBb van 26 juni 2017 dat de AFM zich in dit geval terecht heeft beperkt tot de vraag of bij CAK Dordrecht sprake is van wetsovertredingen die het vertrouwen in haar of in de financiële markten hebben geschaad of hebben kunnen schaden. De Wft noch de toelichting biedt grond voor de stelling van CAK Dordrecht dat het in dit kader moet gaan om ‘serieuze delicten’ die zien op integriteit of om strafbare feiten. Verder blijkt uit de tekst en toelichting bij artikel 4:11, tweede lid, Wft en uit vaste rechtspraak dat voor de vaststelling van een overtreding van deze bepaling niet noodzakelijk is dat de AFM beleid omtrent het borgen van een integere bedrijfsvoering bij een financiëledienstverlener of bij diens aangesloten ondernemingen opvraagt en op basis daarvan beoordeelt of de desbetreffende dienstverlener dit artikel naleeft. Het hebben van bepaald beleid is immers niet voldoende: een financiëledienstverlener moet er, blijkens artikel 4:11 Wft, tweede lid, Wft bij de (inrichting van de) bedrijfsvoering voor instaan dat zij normconform handelt. Met andere woorden: het beleid moet gevoerd worden. Wanneer dit niet gevoerd wordt, is er ook geen sprake van een gevoerd beleid dat voldoet aan de vereisten van artikel 4:11, tweede lid, Wft.

CAK Dordrecht volgt het oordeel in de Voorzieningenuitspraak niet

276. In randnummers 5.10 tot en met 5.13 van het Bezwaar reageert CAK Dordrecht op het oordeel van de voorzieningenrechter. Daar merkt CAK Dordrecht op dat, de deelovertredingen materiaal bezien, niet tot de conclusie gekomen kan worden dat er een schending is van de plicht om een integere bedrijfsuitoefening te waarborgen. De wetsovertredingen liggen namelijk niet aan het verdienmodel van CAK Dordrecht ten grondslag, het gaat niet om overtredingen die getuigen van een verdienmodel dat gebaseerd is op een niet integere bedrijfsuitoefening, en het niet publiceren van beloningsbeleid betekent niet dat het beloningsbeleid inhoudelijk niet integer is.

Reactie AFM

277. De AFM lichtte hierboven al toe dat de overtredingen de kern van de bedrijfsvoering raken en dat die normen deel uitmaken van een wettelijk systeem dat de integriteit van de financiële markten in algemene zin beoogt te waarborgen. Dat de overtredingen niet aan het verdienmodel zouden raken, is in die zin niet relevant. Overigens volgt de AFM die stelling ook niet. Zo werd de boodschap

integriteitsrisico's het beleid op moeten stellen en vervolgens uitvoeren. [...] Een belangrijk criterium bij het voorkomen van strafbare feiten en wetsovertredingen is of daardoor het vertrouwen in de financiële onderneming of de financiële markten kan worden geschaad [...]

¹³⁴ CBb 26 juni 2017, ECLI:NL:CBB:2017:284.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	84 van 93

over de premieverhoging verbloemd teneinde het aantal opzeggingen zoveel mogelijk te beperken, en houdt die overtreding dus wel degelijk verband met het verdienmodel van CAK Dordrecht. Van de wijze waarop opdracht gegeven werd tot het plaatsen van positieve klantervaringen, de opstuwende omrekeningswijze van klantbeoordelingen en de wijze waarop bepaald werd dat enkel positieve klantbeoordelingen getoond werden op de voorpagina, mag ook worden aangenomen dat deze ertoe dienden meer klanten aan te trekken. Overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft kunnen dus wel degelijk verband houden met het verdienmodel van de onderneming die deze norm overtreedt. Wat betreft het publiceren van beloningsbeleid merkt de AFM op dat deze verplichting juist een integere financiële markt beoogt te bewerkstelligen door de sector scherp te houden. Deze verplichting beoogt namelijk dat stakeholders de onderneming door deze transparantie aan kunnen spreken op de wijze waarop het beloningsbeleid is vormgegeven en wordt uitgevoerd.¹³⁵

Conclusie

278. Heroverweging leidt aldus niet tot een ander oordeel.

K. Boetehoogte

i. Wettelijk kader

279. Artikel 10, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) bepaalde voor aanvang en gedurende de termijn van de overtreding (dus vóór en op 17 april 2018 tot en met 4 mei 2021) dat aan een overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft boetecategorie 3 gekoppeld was (en is). Sinds 11 augustus 2016 is aan boetecategorie 3 een minimumbedrag van € 0, een basisbedrag van € 2.500.000 en een maximumbedrag van € 5.000.000 gekoppeld. Op grond van artikel 2, eerste lid, Bbbfs is de AFM verplicht een bestuurlijke boete in de tweede of derde categorie vast te stellen op het basisbedrag. Vervolgens volgt uit de bepalingen van het Bbbfs dat dit basisbedrag op grond van bepaalde omstandigheden verhoogd of verlaagd kan worden.

ii. Beoordeling

280. De AFM heeft het boetebedrag vastgesteld op € 2.500.000. De AFM is van oordeel dat deze boetehoogte in dit geval juist is vastgesteld. Zoals hierboven bij de uiteenzetting van het wettelijk kader uiteengezet is, was dit het in de voor het Boetebesluit relevante periode toepasselijke basisbedrag.

¹³⁵ *Kamerstukken II 2013-2014, 33 964, nr. 3, p. 33.* Zie ook het wettelijk kader zoals uiteengezet in paragraaf IV.I hierboven.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 85 van 93

281. Op grond van de ernst of duur van de overtreding ziet de AFM geen aanleiding tot verhoging of verlaging van de boete omdat er geen bijkomende omstandigheden zijn ten opzichte van de principieel ernstige en structurele aard van de overtreding, die die ernst en duur verminderen of vergroten. Voor de AFM zijn ook geen omstandigheden gebleken waaruit een verminderde mate van verwijtbaarheid blijkt die een verlaging van de boetehoogte rechtvaardigt. De medewerking van CAK Dordrecht aan het onderzoek en de door CAK Dordrecht getroffen maatregelen om herhaling van overtredingen te voorkomen, geven ook geen aanleiding tot vermindering van het basisbedrag. Over specifiek de door CAK Dordrecht getroffen maatregelen om de overtreding te beëindigen en de gevolgen ervan te ondervangen, merkt de AFM op dat deze maatregelen pas zijn ingezet na de ontvangst van het Voornemen aanwijzing, zodat daaraan geen bijzondere waarde kan worden gehecht. De AFM onderkent dat CAK Dordrecht hierbij deels verder is gegaan dan op grond van de geformuleerde gedragslijnen strikt noodzakelijk was, maar ziet hierin niet zo'n intrinsiek gemotiveerde slag naar het verhogen van haar standaarden voor integriteit, dat dit reden zou moeten zijn voor een verlaging van het bedrag. CAK Dordrecht moet verder geacht worden het basisbedrag te kunnen dragen, waardoor draagkracht ook geen aanleiding geeft tot verlaging van de boete.
282. De voorzieningenrechter komt – naar aanleiding van wat is aangevoerd over het Boetetoemettingsbeleid in de voorzieningenprocedure – in rechtsoverweging 27 van de Voorzieningenuitspraak tot de conclusie dat er (op voorhand) geen sprake is van een wanverhouding tussen de hoogte van de opgelegde boete en de ernst van de overtreding.

iii. Beoordeling bezwaargronden

Onjuist basisbedrag

283. In randnummer 8.1 van het Bezwaar stelt CAK Dordrecht: *“paragraaf 6.3 van het Boetetoemettingsbeleid 2021 stelt duidelijk dat het voormalige boeteregime van toepassing is bij overtredingen aangevangen voor 1 juli 2021 en daarvan is hier sprake. Dat betekent dat moet worden uitgegaan van een basis boetebedrag van € 2 miljoen.”*

Reactie AFM

284. In randnummers 179 en 280 hierboven is al gebleken dat de boetecategorie en het daaraan gekoppelde basisbedrag, 3 respectievelijk € 2.500.000 bedraagt.
285. Vóór 11 augustus 2016 bedroeg het relevante basisbedrag € 2.000.000. Het huidige boetetoemettingsbeleid AFM 2021 (**Boetetoemettingsbeleid**) geldt vanaf 1 juli 2021. In artikel 6.3

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 86 van 93

van het Boetetoemetingsbeleid is bepaald dat het oude boetetoemetingsbeleid van toepassing is op overtredingen die zijn begaan of zijn aangevangen voor de inwerkingtreding van het Boetetoemetingsbeleid *“indien dat voor de overtreder gunstiger is”*. CAK Dordrecht merkte tijdens de voorzieningenprocedure op dat de AFM in het voormalige boetetoemetingsbeleid¹³⁶ vermeldde dat het basisbedrag voor een categorie 3 boete € 2.000.000 bedroeg, en aldus een gunstiger regime bevat dat hier toegepast moet worden.

286. De AFM volgt dit standpunt niet. Het voormalig boetetoemetingsbeleid vermeldt in artikel 2.1 het wettelijk kader. Daarin wordt verwezen naar de destijds in artikel 1:81, tweede lid, Wft opgenomen tabel betreffende de boetecategorieën en daaraan gekoppelde, toenmalig toepasselijke minimum-, maximum- en basisbedragen. Dit betreft dus louter een feitelijke mededeling over de ten tijde van het opstellen van het voormalig boetetoemetingsbeleid toepasselijke basisbedragen. De vermelding van het destijds toepasselijke basisbedrag voor een boete van categorie 3 betrof dus geen beleidsmatige keuze van de AFM, maar simpelweg een feit dat voortvloeide uit de wet. Na publicatie van het voormalig boetetoemetingsbedrag is dit wettelijk basisbedrag verhoogd naar € 2.500.000. De verwijzingen naar het voormalig toepasselijk basisboetebedrag moeten dan ook evident gelezen worden als het sinds de inwerkingtreding van het voormalig boetetoemetingsbeleid aangepaste, wettelijke basisbedrag. Dat bedraagt sinds 11 augustus 2016 en dus in de voor het Boetebesluit relevante periode € 2.500.000. Er bestaat daarom geen aanleiding om het basisbedrag van de boete aan te passen naar € 2.000.000 op grond van het voormalig boetetoemetingsbeleid en het Boetetoemetingsbeleid.

Verlaging boetebedrag op grond van ernst

287. De AFM heeft het basisbedrag in het Boetebesluit niet verminderd op grond van de ernst en/of duur van de overtreding. In randnummer 8.2 van het Bezwaar is CAK *“van oordeel dat het basisbedrag wel sterk verminderd moet worden met ten minste 25% nu de (vermeende) overtredingen van overwegend mineure aard zijn, waaronder bijvoorbeeld het niet plaatsen van een op zich rechtmatig beloningsbeleid op de website.”*

Reactie AFM

288. CAK Dordrecht voert in haar Bezwaar niet aan welke overtredingen beperkt van aard zouden zijn. In het Boetebesluit en deze beslissing op bezwaar motiveert de AFM per overtreding waarom zij van oordeel is dat die overtreding ernstig is, gelet op onder meer het onjuist of misleidend informeren van klanten, de relatief lange periode van overtreding en het deels bewuste karakter daarvan. Ditzelfde geldt voor de overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft. Specifiek voor de door CAK

¹³⁶ De AFM hanteerde sinds de inwerkingtreding van de Boetewet in 2009 een intern boetetoemetingsbeleid, dat voor het laatst werd aangepast in maart 2015. Vanaf 1 juli 2021 geldt het Boetetoemetingsbeleid.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	87 van 93

Dordrecht in deze bezwaargrond genoemde overtreding (het niet publiceren van het beloningsbeleid) verwijst de AFM naar randnummers 233233 240e.v. Dat het beloningsbeleid beweerdelijk rechtmatig zou zijn, doet niet af aan de ernst van het niet-publiceren daarvan. De publicatie beoogt immers de sector scherp te houden en ervoor te zorgen dat stakeholders een onderneming aan kunnen spreken op de wijze waarop het beloningsbeleid is vormgegeven en wordt uitgevoerd.¹³⁷ Dat het beloningsbeleid op papier rechtmatig is, betekent immers niet dat het ook zo wordt uitgevoerd. Door het beloningsbeleid niet te publiceren kon CAK Dordrecht niet aangesproken worden op de wijze waaraan zij op dat moment uitvoering gaf aan haar beloningsbeleid.

Verlaging boetebedrag op grond van verwijtbaarheid

289. De AFM heeft het basisbedrag in het Boetebesluit niet verminderd op grond van de verwijtbaarheid van CAK Dordrecht. CAK Dordrecht stelt in randnummer 8.3 van het Bezwaar dat de AFM de boete met 25% had moeten verlagen. De reden die CAK Dordrecht daartoe aanvoert is dat de overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft gebaseerd is op normen die geen uitwerking vormen van die bepaling *“en in een enkel geval zelfs niet eens een schending van enig gedragsvoorschrift uit de Wft. Het betreffen veelal interpretaties of door de [AFM] wenselijk geacht gedrag dat niet uit enige guidance of welke publicatie dan ook – alsmede civiele dan wel bestuursrechtelijke rechtspraak – aan CAK bekend had kunnen zijn.”*

Reactie AFM

290. CAK Dordrecht specificeert niet welke normen niet kenbaar voor haar waren en waarom deze niet kenbaar waren. De AFM baseert zich voor de vaststelling van de (deel)overtredingen op duidelijke wetbepalingen, de uitleg van de wetgever daarbij (parlementaire geschiedenis), de uitleg van deze normen in jurisprudentie, en voor een eventuele, verdere invulling daarvan op bepaalde uitingen van de AFM zelf (zoals de Beleidsregel informatieverstrekking¹³⁸). Dit blijkt genoegzaam uit de motivering van de AFM in het Boetebesluit en deze beslissing op bezwaar. Het argument van CAK Dordrecht kan dus niet gevolgd worden. Ten overvloede merkt de AFM op dat het aan CAK Dordrecht is om ervoor te zorgen dat zij voldoet aan wet- en regelgeving, en dus dat zij voldoende bekend is met welke verplichtingen op haar rusten. Zo oordeelt het CBB: *“Het ligt op de weg van een professionele marktpartij als appellante om zich op de hoogte te stellen van de geldende wet-*

¹³⁷ *Kamerstukken II 2013-2014, 33 964, nr. 3, p. 33.*

¹³⁸ Op 25 september 2013 werd de eerste versie van deze beleidsregel gepubliceerd. De tweede versie werd op 31 december 2018 gepubliceerd.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	88 van 93

en regelgeving, zich daarnaar te gedragen en zich terdege te informeren over de daaruit voortvloeiende beperkingen waaraan haar gedrag is onderworpen.”¹³⁹

Vermindering boetebedrag vanwege getroffen maatregelen

291. Voorts voert CAK Dordrecht in randnummer 8.4 van het Bezwaar aan dat de AFM het basisbedrag had moet verlagen vanwege de door haar getroffen maatregelen. CAK Dordrecht verwijst hiertoe naar: (i) de aanpassingen die zij heeft doorgevoerd na ontvangst van het Voornemen aanwijzing de door de AFM gewenste aanpassingen heeft doorgevoerd ongeacht of die geen betrekking hadden op haar eigen bedrijfsvoering; (ii) het feit dat zij de rechtmatigheid van het Voornemen aanwijzing juridisch niet heeft betwist heeft, (iii) het feit dat de gewenste maatregelen (uit het Voornemen aanwijzing) al genomen werden voordat zij kennis had van het voornemen tot boeteoplegging van de AFM, en (iv) dat verzekeringnemers gecompenseerd zijn voor teveel betaalde premie, ongeacht of de AFM juridisch gelijk heeft.

Reactie AFM

292. CAK Dordrecht heeft niet uit eigen beweging maatregelen genomen om de overtredingen te beëindigen: dit gebeurde pas na het Voornemen aanwijzing. Daarbij geldt dat de overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft naar haar aard ernstig is en naar het oordeel van de AFM structureel van aard is. Hierdoor bestaat geen grond voor verlaging van het basisboetebedrag. Dat CAK Dordrecht geen juridisch debat gevoerd heeft over de rechtmatigheid van het Voornemen aanwijzing, doet niet af aan de ernst of verwijtbaarheid en houdt geen rechtstreeks verband met de door CAK Dordrecht genomen maatregelen.
293. De AFM merkt op dat de compensatie niet de belangrijkste schade heeft weggenomen die overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft met zich meebrengt: de schade die deze overtreding aan het vertrouwen in CAK Dordrecht en de financiële sector heeft kunnen aanbrengen of heeft aangebracht. Die schade is niet kwantificeerbaar én wordt niet ongedaan gemaakt door compensatie. Dat een partij na vaststelling van dergelijke overtredingen compensatie aanbiedt, herstelt dat vertrouwen niet noodzakelijkerwijs. Dit gebeurt dan namelijk niet doordat de overtreder zelf tot inkeer komt.
294. Ten slotte merkt de AFM op dat een boete niet tot doel heeft wetsovertredingen te beëindigen. Een boete heeft een bestraffend karakter. Daarnaast heeft de boete een afschrikwekkende functie: ervoor zorgen dat de overtreder of sectorgenoten er niet toe geneigd zijn die overtredingen (nog eens) te begaan. Gelet op het feit dat artikel 4:11, tweede lid, Wft (mede) als doel heeft het

¹³⁹ CBb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 6.1 en 6.2. Zie in dezelfde zin ook CBb 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352, r.o. 6.5.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	89 van 93

vertrouwen in de betreffende marktpartij respectievelijk financiële markt te borgen, is de hoogte van de boete gepast om de betreffende marktpartij te bestraffen voor de (mogelijks)¹⁴⁰ toegebrachte schade aan dat vertrouwen en marktpartijen af te schrikken dergelijke overtreding (die schade aan dat vertrouwen toebrengt of kan toebrengen) af te schrikken. Zie in die zin ook randnummer 299299 hieronder over de functies van het openbaar maken van het Boetebesluit.

Conclusie

295. Heroverweging leidt aldus niet tot een ander oordeel.

L. Rechtmatigheid publicatie Boetebesluit

i. Wettelijk kader

296. Artikel 1:97, derde lid, Wft bepaalt – voor zover hier relevant – dat de AFM verplicht is een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete van de derde categorie zo spoedig openbaar te maken.
297. In artikel 1:98 Wft zijn de uitzonderingen geregeld op de verplichting tot zo spoedig mogelijke openbaarmaking. Artikel 1:98, eerste lid, Wft schrijft een (individuele) belangenafweging voor, waarbij onder bepaalde omstandigheden de openbaarmaking wordt uitgesteld of niet herleidbaar mag zijn tot afzonderlijke personen. Dit is het geval wanneer bekendmaking van de persoonsgegevens van een natuurlijke persoon onevenredig is, betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend, een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek naar mogelijke overtredingen wordt ondermijnd of de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar wordt gebracht. In artikel 1:98, tweede lid, Wft is voorts bepaald wanneer een publicatie achterwege dient te blijven.

ii. Beoordeling van de overtreding

298. De AFM is van oordeel dat de publicatie op 28 april 2023 van de openbare versie van het Boetebesluit rechtmatig is. Hiermee heeft de AFM voldaan aan haar verplichting om over te gaan tot publicatie van de bestuurlijke boete op grond van artikel 1:97, derde lid, Wft. De AFM licht haar oordeel hieronder toe.

¹⁴⁰ Het criterium voor schending van artikel 4:11, tweede lid, Wft is immers dat de wetsovertredingen schade aan dat vertrouwen kunnen toebrengen.

Datum 27 september 2023
Ons kenmerk [...]
Pagina 90 van 93

299. De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke boetes wegens zware overtredingen (zoals overtreding van artikel 4:11, tweede lid, Wft) in artikel 1:97, derde lid, Wft verplicht gesteld om deelnemers op de financiële markten te informeren en te waarschuwen. In het bijzonder gaat het om het belang van:
- het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;
 - personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken;
 - andere instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en meer inzicht krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft; en
 - een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan.¹⁴¹
300. Het belang van publicatie weegt daardoor in beginsel op tegen het belang van de overtreder op wie het besluit betrekking heeft dat zijn overtreding niet bekend wordt gemaakt. Het openbaar maken van een bestuurlijke boete betreft dan ook geen discretionaire bevoegdheid. De AFM is in beginsel verplicht tot (volledige) openbaarmaking over te gaan.¹⁴²
301. Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking worden uitgesteld of anoniem plaatsvinden. De AFM verwijst hiertoe naar artikel 1:98, eerste lid, Wft. Als ook een uitgestelde of anonieme openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen, blijft openbaarmaking achterwege.¹⁴³ Vaste rechtspraak maakt duidelijk dat van beide uitzonderingsgronden niet snel sprake zal zijn. Het moet immers gaan om een bijzondere, individuele situatie, waarbij de door de overtreder als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.¹⁴⁴ Diverse uitspraken bevestigen de terughoudendheid bij het niet publiceren van een bestuurlijke boete.¹⁴⁵

¹⁴¹ Vergelijk *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 455, nr. 3 p. 11-12; *Kamerstukken II* 2005-2006, 29 708, nr. 19, p. 301-303, 420-421; *Kamerstukken II* 2005-2006, 29 708, nr. 20, p. 30 en *Kamerstukken II* 2005-2006, 29 708, nr. 39, p. 8-10.

¹⁴² *Kamerstukken II* 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 420.

¹⁴³ Artikel 1:98, tweede lid, Wft.

¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld CBB 6 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:366, r.o. 18.3.2.

¹⁴⁵ Vergelijk CBB 25 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:7, r.o. 5.2; CBB 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, rov. 12.3; - CBB 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:73, rov. 5; Rb. Rotterdam 20 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2405, rov. 8.1; Rb. Rotterdam 28 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8283, rov. 13.3; Rb. Rotterdam 18 juli 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:8284, rov. 6.3; Rb. Rotterdam 31 maart 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3007, rov. 8.5.1; Rb.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	91 van 93

302. Aangezien de boete is gericht tot de onderneming CAK Dordrecht is de openbare versie van het Boetebesluit al deels geanonimiseerd. Beleidsbepalers worden niet met naam en toenaam genoemd, en ook [Verzekeraar] wordt aangeduid als ‘de verzekeraar’.¹⁴⁶ Het is de AFM niet gebleken dat een onevenredige, dan wel individuele, bijzondere situatie zich voordoet, waarbij de door CAK Dordrecht of eventuele andere betrokken partijen als gevolg van de publicatie te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is, dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. Ook doet zich geen andere uitzonderingsgrond voor. Daarbij komt dat eventuele schade door de openbaarmaking veeleer valt toe te schrijven aan overtreding van de norm door CAK Dordrecht. De AFM mocht dus overgaan tot publicatie van de openbare versie van het bestreden besluit.
303. In rechtsoverweging 28.2 van de Voorzieningenuitspraak onderschrijft de voorzieningenrechter de publicatie van de openbare versie van het Boetebesluit. Eveneens volgt de voorzieningenrechter de AFM in haar standpunt dat de openbare versie van het Boetebesluit een feitelijke weergave bevat, en derhalve geen onnodig negatieve, kwalificerende formuleringen en bewoordingen.

iii. Beoordeling van de bezwaargronden

De publicatie bevat onnodig negatieve formuleringen en bewoordingen

304. CAK Dordrecht voert aan dat de AFM in het Boetebesluit formuleringen en bewoordingen gebruikt die onnodig negatief en kwalificerend zijn, en ook niet dienen ter motivering of verduidelijking waarom naar het oordeel van de AFM sprake is van een overtreding.

Reactie AFM

305. CAK Dordrecht wijst in haar Bezwaar op pagina's 62-65 een groot aantal formuleringen en bewoordingen van het Boetebesluit aan als onnodig grievend. Zij motiveert echter niet waarom de formuleringen en bewoordingen onnodig grievend zijn. De AFM is van oordeel dat de door CAK Dordrecht aangeduide bewoording niet onnodig grievend zijn, maar juist de ernst van de overtredingen weergeven. De AFM verduidelijkt dit ten aanzien van de volgende

Rotterdam 21 april 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:2880, rov. 13.2; Rb. Rotterdam 24 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9420, rov. 9.3; Rb. Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8759, rov. 8.2.

¹⁴⁶ Zie ook 20230602-UIT-Mail-beslissing op verzoek CAK Dordrecht publicatie besluit. Hieruit blijkt dat op verzoek van CAK Dordrecht in twee instanties het woord ‘verzekeraar’ vervangen is door ‘[Verzekeraar]’.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	92 van 93

formuleringen/bewoordingen: ‘sjoemelde’¹⁴⁷ ‘op het verkeerde been kon zetten’,¹⁴⁸ en ‘verhullen of verbloemen’.¹⁴⁹

306. Het woord ‘sjoemelen’ heeft de AFM gebruikt om de handelswijze van CAK Dordrecht te beschrijven ten aanzien van de klantbeoordelingen. Zowel in het Boetebesluit als in deze beslissing op bezwaar heeft de AFM vastgesteld dat de wijze waarop met klantbeoordelingen werd omgegaan een onduidelijk en/of misleidend beeld gaf. Zo werden sterrencijfers met een beoordelingsopdrijvend effect omgerekend naar cijferscores (waarbij een score van 0 sterren bijvoorbeeld omgerekend werd naar een cijferscore van 2). Het gebruik van het woord ‘sjoemelen’ is daarom niet onnodig grievend om de overtreding mee te beschrijven, aangezien hiermee wordt weergegeven dat het feitelijke handelen van CAK Dordrecht onjuist en ongeoorloofd was.
307. De AFM heeft de bewoording ‘op het verkeerde been kon zetten’ gebruikt in relatie tot de overtredingen van de vervaltermijn (zie paragraaf IV.D hierboven). Dit is een element dat de AFM conform de Beleidsregel informatieverstreking hanteert om te beoordelen of sprake is van onduidelijke en/of misleidende informatie in de zin van artikel 4:19, tweede lid, Wft.¹⁵⁰ De AFM heeft, onder andere aan de hand van dit element, zowel in het Boetebesluit als in deze beslissing op bezwaar vastgesteld dat CAK Dordrecht feitelijk onjuiste en misleidende informatie heeft verstrekt.
308. De AFM gebruikt de formulering ‘verhullen of verbloemen’ in relatie tot de overtreding van artikel 4:19, tweede lid, Wft met betrekking tot de premieverhogingen (zie paragraaf IV.E hierboven). Ook de term verhullen wordt in de Beleidsregel informatieverstreking gebruikt. Hier is de bewoording bedoeld om de ernst van enerzijds de handelswijze van CAK Dordrecht en anderzijds de overtredingen van artikel 4:19, tweede lid, Wft weer te geven.
309. Kortom, de bewoordingen die de AFM heeft gebruikt in de openbare versie van het Boetebesluit weerspiegelen de gang van zaken en geven ook de ernst van het feitelijk handelen en de overtredingen weer die CAK Dordrecht heeft begaan. De bewoordingen waarop CAK Dordrecht in haar Bezwaar doelt, dienen dus wel degelijk ter motivering van de vastgestelde overtredingen. Van het door middel van deze door CAK geciteerde passages berokkenen van onevenredige schade aan de zijde van CAK Dordrecht is dus geenszins sprake.

Conclusie

¹⁴⁷ Zie Boetebesluit, p. 1.

¹⁴⁸ Zie Boetebesluit, p. 27.

¹⁴⁹ Zie Boetebesluit, p. 68.

¹⁵⁰ Beleidsregel informatieverstreking, p. 3, 4, 5, 16, 21.

Datum	27 september 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	93 van 93

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

V. Besluit

311. De AFM heeft besloten het Boetebesluit in stand te laten.¹⁵¹ De motivering van het bestreden besluit wordt aangevuld met de motivering die in deze beslissing op bezwaar is opgenomen.
312. Het voorgaande leidt ertoe dat geen aanleiding bestaat om over te gaan tot de in het pro forma bezwaarschrift verzochte vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, Awb.

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

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd a.i.
Juridische Zaken

¹⁵¹ Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een hoofd en een manager.