

**Openbare versie****BinckBank N.V.****Het bestuur****Barbara Strozilaan 310****1083 HN AMSTERDAM**

Datum	<b>1 juni 2023</b>
Ons kenmerk	[...]
Pagina	<b>1 van 17</b>
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	<b>Besluit tot boeteoplegging</b>

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft besloten aan BinckBank N.V. (**BinckBank**) een bestuurlijke boete van € 530.000 op te leggen wegens overtreding van artikel 32b, eerste lid, van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) in de periode van 5 december 2019 tot 13 december 2021.

## Samenvatting

BinckBank distribueert financiële instrumenten aan beleggers via een online platform. Tot medio 2021 gebeurde dit vanaf het BinckBank-platform, daarna heeft BinckBank haar execution only dienstverlening gemigreerd naar het platform van haar Deense moedervereniging Saxo Bank A/S (**Saxo Bank**).

BinckBank moet, als beleggingsonderneming die financiële instrumenten distribueert, voldoen aan de in Europees verband geïntroduceerde en in het BGfo geïmplementeerde vereisten van productgovernance (hierna ook: PG). Doel van deze regels is dat alleen beleggingsproducten worden aangeboden die in het belang van de cliënt zijn, en productaffaires en *misselling* worden voorkomen (zoals eerder de ‘woekerpolis-affaire’ en de kwestie rond rentederivaten).

In de genoemde periode van overtreding beschikte BinckBank niet over adequaat beleid om zulks te garanderen. De wel aanwezige – door het bestuur goedgekeurde – procedures en maatregelen inzake productgovernance waren onvoldoende bruikbaar of uitgewerkt. De doelgroep-bepaling schoot tekort. Zo beschreef het beleid slechts in algemene termen wanneer de kennis en ervaring van klanten werd getypeerd als ‘basic’, ‘informed’ of ‘advanced’, terwijl dit een belangrijke graadmeter was om te bepalen in welke doelgroep een klant viel. Het beleid maakte daarnaast onvoldoende concreet wanneer bepaalde financiële producten geschikt waren voor welke doelgroepen. Ook was de distributiestrategie onvoldoende

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	2 van 17

uitgekristalliseerd. Daarbij valt te denken aan de manier waarop producten op de website en in de app worden gepresenteerd en hoe eenvoudig producten zijn te vinden en te kopen. Het beleid van BinckBank maakte niet duidelijk hoe de belangrijke kenmerken van de doelgroep (namelijk 'type cliënt', 'kennis en ervaring', 'financiële situatie', 'risicotolerantie' en 'doelstellingen en behoeften') zouden worden betrokken bij het bepalen van de wijze waarop zij producten verspreidde. Tot slot werd productevaluatie voornamelijk afhankelijk gemaakt van ontvangen klachten. Kort samengevat ontbraken de nodige handvatten waarmee BinckBank kon vaststellen of sprake was van verkoop buiten de doelgroep. BinckBank kon daarom niet garanderen dat zij alleen beleggingsproducten aanbood die in het belang van haar klanten waren. Hiermee heeft BinckBank artikel 32b, eerste lid, BGfo overtreden.

Voor deze overtreding heeft de AFM aan BinckBank op 3 juni 2022 een last onder dwangsom opgelegd, waaraan BinckBank inmiddels heeft voldaan. De AFM heeft besloten om BinckBank voor de overtreding ook een bestuurlijke boete op te leggen van € 530.000. Bij het besluit tot boeteoplegging weegt mee dat de AFM BinckBank sinds 2019 herhaaldelijk op haar productgovernance heeft aangesproken en ook guidance heeft gegeven. Toch heeft het jaren geduurd voordat BinckBank de nodige verbeteringen doorvoerde in haar beleid, wat zij ten onrechte uitstelde tot aan de migratie met Saxo Bank.

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 3 van 17

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	1
1 Betrokken onderneming .....	4
2 Verloop boeteproces .....	4
3 Wettelijk kader .....	5
4 Feiten: onderzoek en bevindingen productgovernance BinckBank .....	7
4.1 Eerder onderzoek AFM .....	7
4.2 Nader onderzoek AFM .....	8
4.3 Resultaten nader onderzoek en last onder dwangsom .....	9
4.4 Beëindiging overtreding .....	11
5 Beoordeling .....	11
5.1 De overtreding .....	11
5.2 Opportuniteit boeteoplegging .....	12
6 Besluit .....	13
6.1 Besluit tot boeteoplegging .....	13
6.2 Hoogte van de boete .....	13
6.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 500.000 .....	13
6.2.2 Ernst en duur van de overtreding en mate van verwijtbaarheid .....	13
6.2.3 Omvang van de onderneming en draagkracht .....	14
6.2.4 Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen .....	14
6.3 Boetevermindering wegens vereenvoudigde afdoening .....	14
6.4 Betaling van de boete .....	14
6.5 Openbaarmaking van de boete .....	14
6.5.1 Uitzonderingsgronden .....	15
6.5.2 Wijze van publicatie .....	16

## Bijlagen

*Bijlage 1: Openbare versie van het besluit*

*Bijlage 2: Persbericht bij publicatie van het besluit*

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 4 van 17

## 1 Betrokken onderneming

### **BinckBank N.V. (BinckBank)**

BinckBank is een online broker, gevestigd op het adres Barbara Strozilaan 310 (1083 HN) te Amsterdam. Zij beschikt over een vergunning van De Nederlandsche Bank (DNB) als bedoeld in artikel 2:11 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Op grond van deze vergunning is het BinckBank onder meer toegestaan beleggingsdiensten te verlenen en beleggingsactiviteiten te verrichten. De dienstverlening van BinckBank betreft onder meer de distributie van financiële instrumenten via het execution only kanaal. BinckBank verleent hierbij de volgende beleggingsdiensten: het ontvangen en doorgeven van orders van cliënten met betrekking tot financiële instrumenten en het voor rekening van de cliënt uitvoeren van die orders.

BinckBank is sinds 2019 een dochtervennootschap van de in Denemarken gevestigde broker Saxo Bank A/S (**Saxo Bank**). BinckBank en Saxo Bank hebben elk een eigen bankvergunning.

BinckBank verleent haar execution only beleggingsdiensten aan cliënten via een online omgeving. Tot medio 2021 gebeurde dit vanaf het 'BinckBank-platform'. In de tweede helft van 2021 heeft BinckBank haar execution only dienstverlening aan cliënten in verschillende etappes gemigreerd naar het 'Saxo-platform' (**de migratie**). Deze migratie is in november 2021 afgerond.

## 2 Verloop boeteproces

Op 23 november 2022 heeft de AFM haar voornemen kenbaar gemaakt om aan BinckBank een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 32b, eerste lid, BGfo in de periode van 5 december 2019 tot 13 december 2021.

BinckBank heeft afgezien van de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze op de voorgenomen boete.

Op 5 april 2023 heeft BinckBank de AFM laten weten dat zij in principe openstaat voor vereenvoudigde afdoening van de boetezaak. In dat kader is er overleg geweest tussen BinckBank en de AFM, wat – na het besluit van de AFM tot het opleggen van een bestuurlijke boete – heeft geleid tot vereenvoudigde afdoening van deze zaak. BinckBank erkent de overtreding en accepteert de boete, de AFM beperkt zich tot een verkort boetebesluit en vermindert het boetebedrag met 15%.

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 5 van 17

### 3 Wettelijk kader

#### Achtergrond

Per 3 januari 2018 zijn er PG-normen geïntroduceerd voor beleggingsondernemingen die financiële instrumenten distribueren (zoals BinckBank). Deze regels hebben als doel dat alleen beleggingsproducten worden aangeboden die in het belang van de cliënt zijn, zodat productaffaires (zoals eerder de ‘aandelenlease-affaire’ en ‘woekerpolisaffaire’) en *misselling* worden voorkomen.

Deze PG-normen zijn opgenomen in artikel 32b BGfo, welk artikel is gebaseerd op de artikelen 4:14, tweede lid, aanhef en onderdeel c, onder 3° en 4° en 4:15, tweede lid, aanhef en onderdeel b, onder 2°, Wft. Deze artikelen vormen een implementatie van de artikelen 16, derde lid, zesde alinea en 24, tweede lid, tweede alinea van de Richtlijn 2014/65/EG (MiFID II)<sup>1</sup> en artikel 10 van de Gedelegeerde Richtlijn tot aanvulling van MiFID II (Gedelegeerde Richtlijn).<sup>2</sup> De ESMA heeft voor de toepassing van deze Europese PG-normen richtsnoeren (Richtsnoeren) opgesteld, die gelden per 3 januari 2018.<sup>3</sup> De AFM past deze Richtsnoeren toe in het toezicht op de naleving van de PG-normen.

#### Artikel 32b, eerste lid, BGfo

In artikel 32b, eerste lid, BGfo is bepaald dat een beleggingsonderneming die financiële instrumenten distribueert beschikt over adequate procedures en maatregelen die waarborgen dat de financiële instrumenten voldoen aan de behoeften, kenmerken en doelstellingen<sup>4</sup> van de doelgroep en de distributiestrategie aansluit bij de desbetreffende doelgroep.

Dit betekent dat de financiële instrumenten alleen dienen te worden gedistribueerd als dit in het belang van de cliënt (de doelgroep) is.<sup>5</sup> Dit betreft een eigen verantwoordelijkheid van de beleggingsonderneming

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van Richtlijn 2002/92/EG en Richtlijn 2011/61/EU (herschikking) (PbEU 2014, L 173).

<sup>2</sup> Gedelegeerde Richtlijn (EU) 2017/593 van de Commissie van 7 april 2016 tot aanvulling van Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het vrijwaren van financiële instrumenten en geldmiddelen die aan cliënten toebehoren, productgovernanceverplichtingen en de regels die van toepassing zijn op het betalen of het ontvangen van provisies, commissies en geldelijke of niet-geldelijke tegemoetkomingen (PB L 87, 31.3.2017, blz. 500-517).

<sup>3</sup> Zie: [esma35-43-620\\_guidelines\\_on\\_mifid\\_ii\\_product\\_governance\\_nl.pdf \(europa.eu\)](https://esma.europa.eu/media/3543620/guidelines_on_mifid_ii_product_governance_nl.pdf).

<sup>4</sup> Per 22 november 2022 is aan ‘doelstellingen’ toegevoegd: “*met inbegrip van duurzaamheidsdoelstellingen*”, zie *Stb.* 2022, 350. Deze toevoeging blijft in het onderhavige boetebesluit, dat ziet op de periode tot 13 december 2021, buiten beschouwing.

<sup>5</sup> Zoals ook is bepaald in artikel 24, tweede lid, tweede alinea, MiFID II: “(...) en zorgen ervoor dat financiële instrumenten uitsluitend worden aangeboden of aanbevolen als dit in het belang van de cliënt is.”

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 17

als distributeur, nog naast de ontwikkelaar. De procedures en maatregelen moeten proportioneel zijn aan de complexiteit en de impact van het financieel instrument en aan de doelgroep.<sup>6</sup>

### ***Doelgroepbepaling***

Ter afbakening van de doelmarkt voor de producten, moeten zowel ontwikkelaars als distributeurs volgens Richtsnoer 18 respectievelijk Richtsnoer 34 van de ESMA vijf doelgroepcategorieën verankeren in het beleid, op basis waarvan de doelgroep per financieel instrument wordt afgebakend. Het gaat daarbij om de categorieën (1) type cliënt, (2) kennis en ervaring, (3) financiële situatie met een focus op het vermogen om verliezen te dragen, (4) risicotolerantie en (5) verenigbaarheid van het risico/rendementsprofiel van het financieel instrument met de doelmarkt en doelstellingen en behoeften van cliënten.

Deze doelgroepbepaling moet voldoende specifiek zijn. Zo moet de beleggingsonderneming bij de categorie (2) kennis en ervaring volgens Richtsnoer 18 specificeren welke kennis cliënten binnen de doelgroep moeten hebben van aspecten als het relevante producttype, kenmerken van producten en/of thematisch verwante gebieden die helpen het product te begrijpen, en welke praktijkervaring zij hiermee hebben.

Voor distributeurs gelden nog meer specifieke voorschriften: volgens Richtsnoer 34 moeten distributeurs bij de afbakening van de doelmarkt voor hun producten dezelfde lijst categorieën gebruiken als die door ontwikkelaars wordt gebruikt (Richtsnoer 18), maar moeten distributeurs de doelmarkt op een concreter niveau vaststellen, rekening houdend met het type cliënten waaraan zij beleggingsdiensten verlenen, de aard van de beleggingsproducten en het soort beleggingsdiensten dat zij verlenen.

Naarmate de complexiteit van het financieel instrument toeneemt, moet de afbakening van de doelgroep op basis van deze criteria nauwkeuriger zijn.<sup>7</sup>

### ***Distributiestrategie***

De distributeur moet er op grond van artikel 32b, eerste lid, BGfo voor zorgen dat de distributiestrategie aansluit bij de aldus afgebakende doelgroep. De distributeur moet waarborgen dat financiële instrumenten uitsluitend worden aangeboden of aanbevolen als dit in het belang van de cliënt is aan wie de beleggingsdienst wordt verleend<sup>8</sup> en dient in dit verband rekening te houden met de behoeften, kenmerken en doelstellingen van de doelgroep in het licht van de vijf doelgroepcategorieën uit Richtsnoer 34 juncto Richtsnoer 18.

---

<sup>6</sup> *Stb.* 2017, 513, p. 68-69.

<sup>7</sup> *Stb.* 2017, 513, p. 69-70 en Richtsnoeren 38, 41 en 42.

<sup>8</sup> Artikel 24, tweede lid, tweede alinea, MiFID II.

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 7 van 17

### **Evaluatie**

Op grond van het zevende lid van artikel 32b BGfo moet de beleggingsonderneming de in het eerste (en derde) lid bedoelde procedures en maatregelen periodiek evalueren en deze indien nodig aanpassen. Op grond van het achtste lid van artikel 32b BGfo moet de beleggingsonderneming periodiek of als daartoe aanleiding is evalueren of de financiële instrumenten en de diensten die zij verleent, voldoen aan de doelstelling van de doelgroep en de distributiestrategie nog aansluit bij de doelgroep en zo nodig de doelgroep of de distributiestrategie aanpassen. Aldus moeten de in het eerste lid bedoelde procedures en maatregelen ook waarborgen dat een adequate evaluatie als bedoeld in het zevende en achtste lid plaatsvindt. In het beleid dient opgenomen te zijn hoe de kwaliteit en effectiviteit van het beleid zelf wordt geëvalueerd. Ook dient uit het beleid duidelijk te worden hoe geëvalueerd wordt of financiële instrumenten die de beleggingsonderneming distribueert blijven voldoen aan de doelstellingen en kenmerken van de doelgroep, en of het instrument ook daadwerkelijk alleen bij die doelgroep terecht komt.<sup>9</sup>

## **4 Feiten: onderzoek en bevindingen productgovernance BinckBank**

### **4.1 Eerder onderzoek AFM**

Sinds de introductie van de PG-normen op 3 januari 2018 heeft de AFM meermaals de naleving van deze normen door BinckBank onderzocht en daarbij steeds tekortkomingen in het PG-beleid van BinckBank geconstateerd, die vervolgens onvoldoende adequaat door BinckBank werden geadresseerd. Hieronder volgt een verkorte weergave van de voorgeschiedenis:

- Uit onderzoek tussen mei 2018 en oktober 2018 is het de AFM gebleken dat de distributiestrategie van BinckBank onvoldoende waarborgde dat de producten bij de juiste doelgroep terechtkwamen. Zo waren de door BinckBank gehanteerde ‘productclusters’ zo algemeen vastgesteld, dat binnen één cluster diverse financiële instrumenten met zeer uiteenlopende productkenmerken vielen.
- De AFM heeft BinckBank in januari 2019 een waarschuwingsbrief gestuurd, waarop BinckBank in maart 2019 met onder meer een verbeterplan heeft gereageerd. De AFM heeft verzocht om een (aangescherpt) verbeterplan, dat BinckBank in december 2019 heeft verstrekt.
- In januari en februari 2020 hebben de AFM en BinckBank over de voorgestelde verbeteringen gesproken. De AFM heeft BinckBank ook per e-mail van 6 februari 2020 een schriftelijke terugkoppeling gegeven. De AFM signaleerde als positieve punten dat BinckBank de productclustering had verfijnd en alle vijf doelgroepcategorieën in de doelgroepbepaling betrok. Wel merkte de AFM op geen onderbouwing te hebben gezien van de effectiviteit van de distributiestrategie. De AFM vroeg

---

<sup>9</sup> Zoals de AFM ook heeft toegelicht in een – op de website van de AFM gepubliceerde – [norminformerende brief](#) van 15 januari 2020: “*Evalueer de doelgroep en de effectiviteit van de distributiestrategie, zodat u weet dat producten niet structureel buiten de doelgroep terechtkomen. De wijze waarop u deze evaluatie(s) uitvoert, legt u vast in uw productgovernancebeleid*”. Zie hierover ook op de website van de AFM: [Productontwikkeling en -distributie \(afm.nl\)](#).

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 17

BinckBank haar productaanbod kritisch onder de loep te nemen en kondigde aan medio 2020 opnieuw de inrichting en uitvoering van de PG te zullen beoordelen.

- Van 6 augustus 2020 tot 24 november 2020 heeft de AFM de verbeterstappen van BinckBank onderzocht. Daarbij heeft de AFM geconstateerd dat het PG-beleid overzichtelijker en begrijpelijker was door beperking van het aantal documenten en de nieuwe wijze van clustering en vaststelling van de doelgroep. Toch behield de AFM zorgen over de distributiestrategie van BinckBank, die zij in een e-mail van 24 november 2020 aan BinckBank heeft meegegeven. Zo was uit door BinckBank zelf uitgevoerd klantonderzoek naar het gebruik van een zogeheten ‘doelgroepknop’ (waarover meer in de volgende paragraaf) gebleken dat deze niet of nauwelijks bekend was bij cliënten. Hoewel dit voor de AFM evidente signalen waren dat de passendheidstoets als onderdeel van de distributiestrategie niet effectief was, bleek niet dat BinckBank aanleiding had gezien om concrete maatregelen te nemen. BinckBank signaleerde wel mogelijkheden tot verbetering, zoals het verplicht maken van de passendheidstoets, maar stelde deze uit tot het moment dat BinckBank zou overgaan op de IT-systemen van Saxo Bank in de zomer van 2021.
- In december 2020 hebben BinckBank en de AFM verbeteringen ten aanzien van de distributiestrategie doorgenomen. Onder meer is besproken dat de introductie van een meer gelaagd productaanbod zou kunnen worden doorgevoerd met de migratie naar het Saxo-platform. De AFM zag dat een en ander kon bijdragen aan een betere productgovernance, maar noteerde dat dit afhankelijk was van de uitvoering.
- In februari 2021 bleek een relevant deel van de voorgenomen verbeteringen nog niet gerealiseerd door BinckBank, in afwachting van de overgang naar het Saxo-platform. De AFM heeft haar teleurstelling hierover uitgesproken.

## 4.2 Nader onderzoek AFM

De AFM is op 27 mei 2021 een nader onderzoek gestart naar de naleving door BinckBank van de PG-normen. Aanleiding was een vanuit de European Securities Markets Authority (ESMA) gecoördineerd onderzoek binnen EU-lidstaten naar de naleving van de PG-normen, via een *Common Supervisory Action*. Gelet op eerder geconstateerde tekortkomingen in de naleving van PG-normen (zie in de vorige paragraaf), werd BinckBank door de AFM voor dit onderzoek geselecteerd. De AFM heeft BinckBank die dag ook een informatieverzoek gestuurd, waarop de AFM de nodige informatie van BinckBank heeft ontvangen

BinckBank beschikte over de volgende procedures en maatregelen inzake productgovernance:

- De *Change and Product Risk Assessment (CPRA) Policy*, gedateerd op 3 december 2019 en goedgekeurd en in werking getreden op 5 december 2019;
- De *Security Acceptance Policy*, ongedateerd;
- De *Target Market Setting & Clustering Procedure*;
- De *Target Market Profiles (Attributes of knowledge and experience)*, ongedateerd;



Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 17

- De *Target Market Setting Overview*, ongedateerd;
- De *Product Approval Template*, ongedateerd.

#### 4.3 Resultaten nader onderzoek en last onder dwangsom

Op basis van de hierboven genoemde procedures en maatregelen en nadere door BinckBank verstrekte informatie, heeft de AFM geconcludeerd dat het PG-beleid van BinckBank en de uitvoering hiervan onvoldoende was. Naar het oordeel van de AFM overtrad BinckBank artikel 32b, eerste en achtste lid, BGfo per 5 december 2019, de datum waarop het relevante PG-beleid door het bestuur was geaccordeerd.

Ter beëindiging van deze overtreding heeft de AFM op 3 juni 2022 aan BinckBank een last onder dwangsom (**de Last**) opgelegd. Voor zover hier relevant strekte de Last ertoe dat BinckBank ervoor zou zorgdragen dat zij beschikte over adequate procedures en maatregelen met betrekking tot productgovernance. BinckBank heeft geen bezwaar aangetekend tegen de Last, waardoor deze op 15 juli 2022 onherroepelijk is geworden. Op 30 augustus 2022 heeft de AFM de Last gepubliceerd, met een bijbehorend onderzoeksrapport van 3 juni 2022.<sup>10</sup>

De AFM heeft de overtreding in het onderzoeksrapport van 3 juni 2022 behorende bij de Last – voor zover hier relevant – als volgt omschreven:

##### ***[...] Procedures en maatregelen doelgroep***

***De AFM concludeert dat het doelgroepenbeleid van BinckBank onvoldoende adequaat waarborgt dat de financiële instrumenten voldoen aan de kenmerken van de doelgroep. Dit is een overtreding van artikel 32b, eerste lid, BGfo. BinckBank zelf erkent ook dat haar procedures en maatregelen onvoldoende adequaat zijn. De AFM licht dit als volgt toe:***

- ***BinckBank stelt de doelgroep voor een productcluster vast aan de hand van doelgroepcategorieën. De doelgroepcategorie kennis en ervaring heeft hierbij een belangrijke rol. In haar beleid onderscheidt BinckBank voor kennis en ervaring drie verschillende typering, 'basic', 'informed' en 'advanced'. De AFM heeft vastgesteld dat de beschrijving in het beleid van deze typering onvoldoende concreet is. Er wordt slechts gebruik gemaakt van algemene termen en de typeringen worden vervolgens niet specifiek gekoppeld aan specifieke instrumenten. BinckBank dient echter ingevolge Richtsnoer 34 en 18 te specificeren welke kennis cliënten binnen de doelgroep moeten hebben van aspecten als het relevante producttype en de kenmerken van de producten. Uit het beleid dient aldus te volgen op welke wijze de kennis en ervaring productspecifiek moet worden gemaakt. Nu dit in het beleid ontbreekt is het niet duidelijk welke kennis en ervaring de doelgroep nodig heeft voor verschillende producten die BinckBank distribueert.***

---

<sup>10</sup> Zie: [Last onder dwangsom voor BinckBank voor overtreding regels productgovernance \(afm.nl\)](https://afm.nl).

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 10 van 17

- *Bovendien definieert BinckBank in haar beleid niet hoe zij de mate van complexiteit van een product vaststelt. Dit terwijl de complexiteit van het financiële instrumenten juist bepalend is voor de diepgang waarmee het beleid wordt toegepast.*

#### **[...] Procedures en maatregelen distributiestrategie**

*De AFM concludeert dat uit het beleid ten aanzien van de distributiestrategie onvoldoende volgt hoe de distributiestrategie voor de verschillende producten moet worden vastgesteld. Daarmee waarborgt BinckBank onvoldoende adequaat dat de distributiestrategie aansluit bij de doelgroep. Dit is een overtreding van artikel 32b, eerste lid, BGfo. De AFM licht dit als volgt toe:*

- *BinckBank beschrijft in haar beleid dat de distributiestrategie, conform artikel 32b, eerste lid, BGfo moet aansluiten bij de doelgroep. In haar beleid maakt zij echter onvoldoende duidelijk hoe dat in de praktijk moet worden toegepast. Niet is beschreven welke kenmerken van de doelgroep leiden tot een bepaalde distributiestrategie. Ook wordt in het beleid niet ingegaan op het vaststellen van een passend verkoopkanaal, noch op relevante elementen uit de online keuzeomgeving die het gedrag van de doelgroep kunnen sturen en hoe die ingezet dienen te worden om ervoor te zorgen dat de producten aan de doelgroep gedistribueerd worden en niet (structureel) daarbuiten.*
- *Met de doelgroepknop probeert BinckBank het keuzegedrag van cliënten te sturen. Echter, BinckBank onderbouwt niet waarom zij verwacht dat dit (structurele) verkoop buiten de doelgroep van de financiële instrumenten zal voorkomen. Dit terwijl BinckBank reeds in het klantonderzoek van juli 2020 heeft geconcludeerd dat de knop niet bekend is bij cliënten of dat deze niet gebruikt wordt. Vervolgens heeft het in ieder geval 1,5 jaar geduurd voordat BinckBank nieuwe maatregelen heeft getroffen binnen het Saxo platform. De AFM kan niet vaststellen of en hoe de aangepaste distributiestrategie uitwerkt voor BinckBank klanten en of BinckBank klanten al dan niet handelen in producten waarvan zij niet tot de doelgroep behoren.*

#### **[...] Procedures en maatregelen evaluatie**

*De AFM concludeert dat uit het evaluatiebeleid van BinckBank onvoldoende volgt hoe de evaluaties dienen plaats te vinden en wat de gevolgen zijn van conclusies uit de evaluatie. BinckBank zorgt daarmee onvoldoende dat de financiële instrumenten blijven voldoen aan de behoeften, kenmerken en doelstelling van de doelgroep en dat de distributiestrategie nog aansluit bij de doelgroep. Dit is een overtreding van artikel 32b, eerste lid, BGfo. De AFM licht dit als volgt toe:*

- *BinckBank beschikt over een template met evaluatiecriteria. Dit template geeft echter geen richting wanneer en op welke wijze een uitkomst dient te leiden tot een aanpassing in de doelgroep of de distributiestrategie van het geëvalueerde financiële instrument.*
- *Uit het beleid volgt dat BinckBank voor de beoordeling of producten mogelijk buiten de doelgroep zijn verkocht, uitsluitend kijkt naar klachteninformatie. Er zijn geen andere criteria die BinckBank*

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 17

*gebruikt om vast te stellen of er sprake is van verkoop buiten de doelgroep. Hiermee kan niet adequaat worden vastgesteld dat (structurele) verkoop buiten de doelgroep niet plaatsvindt.*

#### 4.4 Beëindiging overtreding

Uit een rapportage van de interne auditdienst van BinckBank van 13 december 2021 blijkt dat op die datum nog werd gewacht met de implementatie van een functionaliteit ter verbetering van de distributiestrategie, totdat dit in het systeem van Saxo Bank zou worden verwerkt.<sup>11</sup> Eerder zijn de nodige aanpassingen kennelijk niet doorgevoerd. De AFM heeft evenmin kunnen vaststellen dat BinckBank eerder de onderbouwing van de (potentiële) effectiviteit ervan had vastgelegd in procedures en maatregelen.

BinckBank heeft na de Last van 3 juni 2022 de door de AFM gevraagde verbeteringen in haar PG-beleid tijdig doorgevoerd. Zoals de AFM BinckBank op 28 maart 2023 heeft laten weten, is de door de AFM geconstateerde overtreding van artikel 32b, eerste lid, BGfo door BinckBank daarmee beëindigd. Er zijn geen dwangsommen verbeurd.

## 5 Beoordeling

De AFM is van oordeel dat BinckBank in de periode van 5 december 2019 tot 13 december 2021 artikel 32b, eerste lid, BGfo heeft overtreden en dat het opportuun is om BinckBank hiervoor te beboeten. De AFM licht dat hieronder kort toe.

### 5.1 De overtreding

BinckBank voldeed vanaf 5 december 2019 niet aan de geldende PG-normen, zoals reeds is vastgesteld in de onherroepelijk geworden en daarmee vaststaande Last van 3 juni 2022.

In het kader van dit boetebesluit stelt de AFM de einddatum van de overtreding vast op 13 december 2021. Uit het feit dat circa een half jaar later nog een last onder dwangsom werd opgelegd ter beëindiging van de overtreding, blijkt dat deze na die datum nog is doorgelopen. Om evenwel een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen het traject van de Last en de boete, heeft de AFM ervoor gekozen om wat betreft de boete slechts rekening te houden met informatie die de AFM voorafgaand aan het voornemen tot het opleggen van de Last heeft ontvangen. In dit boetebesluit hanteert de AFM als einddatum de in paragraaf 4.4 genoemde rapportage van de interne auditdienst van BinckBank, waaruit blijkt dat in ieder geval tot die

---

<sup>11</sup> Zie de 'Internal Audit update October – November 2021' van BinckBank van 13 december 2021: “*APT and risk warnings have been developed according to the AFM requirements. Business needs to decide when this functionality can be activated in the Saxo system.*”

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 17

datum de noodzakelijke wijzigingen in de distributiestrategie niet waren doorgevoerd en – wat de AFM betreft ten onrechte – werd gewacht op de migratie naar Saxo Bank.

## 5.2 Opportuniteit boeteoplegging

De AFM acht het opportuun om BinckBank voor deze overtreding te beboeten en licht dit als volgt toe.

De AFM hecht veel belang aan een goede naleving van de PG-normen, omdat daarmee *misselling* van producten moet worden voorkomen. Het belang om te waarborgen dat financiële producten bij de juiste doelgroepen terecht komen, is eerder bijvoorbeeld gebleken door de affaires rond beleggingsverzekeringen ('woekerpolissen') en rentederivaten. Door niet aan de PG-normen te voldoen, heeft BinckBank gedurende meer dan twee jaar complexe producten zoals turbo's en opties aan haar cliënten kunnen verkopen zonder dat duidelijk was of deze cliënten in de doelgroep voor deze producten vielen. Dit beoordeelt de AFM zonder meer als ernstig, zeker gelet op de omvang van de dienstverlening van BinckBank. In 2021 genereerde zij circa € 159 miljoen aan netto fees en commissie-inkomsten, wat op zijn minst een indicatie geeft van de schaal waarop financiële producten aldus zonder voldoende waarborgen zijn gedistribueerd.

Ten aanzien van de verwijtbaarheid rekent de AFM het BinckBank aan dat het, ondanks de door de AFM gegeven guidance (zie paragraaf 4.1), meerdere jaren heeft geduurd voordat BinckBank de vereiste verbeteringen in haar PG-beleid doorvoerde. De AFM heeft sinds de inwerkingtreding van de PG-normen naar aanleiding van diverse onderzoeken driemaal (in januari 2019, februari 2020 en november 2020) schriftelijk haar zorgen geuit over de naleving van deze normen door BinckBank. In deze periode hebben ook diverse gesprekken plaatsgevonden tussen BinckBank en de AFM. Hoewel BinckBank herhaaldelijk heeft toegezegd verbetermaatregelen te zullen treffen en hiertoe ook stappen heeft gezet, bleken deze telkens ontoereikend om de naleving van artikel 32b, eerste lid, BGfo en daarmee de distributie van producten aan de juiste doelgroep te waarborgen. Hiervoor is uiteindelijk een last onder dwangsom nodig gebleken. Uit het onderzoek van de AFM is bovendien gebleken dat BinckBank de implementatie van verbetermaatregelen afhankelijk maakte van – en uitstelde tot – de migratie naar het Saxo-platform. De AFM vindt het kwalijk dat BinckBank hierop heeft gewacht, terwijl zij bekend was met de tekortkomingen van haar beleid en daarop ook herhaaldelijk door de AFM is gewezen. Hiermee heeft BinckBank gedurende een langere periode bewust het risico op *misselling* genomen. In deze situatie acht de AFM het treffen van een punitieve sanctie (naast de opgelegde Last) zonder meer opportuun.

Datum	1 juni 2023
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 17

## 6 Besluit

### 6.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan BinckBank een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 32, eerste lid, BGfo in de periode van 5 december 2019 tot 13 december 2021.<sup>12, 13</sup>

### 6.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 625.000 (vóór vereenvoudigde afdoening). De AFM licht de hoogte van dit bedrag hieronder toe.<sup>14</sup>

#### 6.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 500.000

Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 1:81, eerste en tweede lid, Wft en artikel 10 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 500.000.

#### 6.2.2 Ernst en duur van de overtreding en mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de ernst en/of duur van de overtreding van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.<sup>15</sup> De AFM kan het basisbedrag eveneens verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.<sup>16</sup> In dit geval verhoogt de AFM het basisbedrag met 25% tot € 625.000 vanwege de hierboven in paragraaf 5.2 toegelichte ernst, duur en mate van verwijtbaarheid, in samenhang bezien.

---

<sup>12</sup> De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 1:80, eerste lid Wft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een plaatsvervangend boetefunctionaris en een assistent boetefunctionaris.

<sup>13</sup> Deze boete is opgelegd naar aanleiding van een vastgestelde overtreding en kwalificeert om die reden als toezichtantecedent voor alle personen die ten tijde van de overtreding het beleid van BinckBank (mede)bepaalden en de personen die waren belast met het toezicht op dit beleid. Dat deze boete een toezichtantecedent vormt, brengt op dit moment geen rechtsgevolgen met zich voor bedoelde personen. In de toekomst kan de AFM deze boete meewegen in haar besluitvorming over een eventuele toetsing van de betrouwbaarheid en/of geschiktheid van deze personen. Voor meer informatie over persontoetsingen wordt verwezen naar de AFM-website: [Toetsing bestuurders en commissarissen | Onderwerpinformatie van de AFM | AFM Professionals](#).

<sup>14</sup> De AFM volgt hiervoor het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemingsbeleid AFM 2021 (het **Boetetoemingsbeleid**).

<sup>15</sup> Artikel 2, tweede lid, Bbbfs.

<sup>16</sup> Artikel 2, derde lid, Bbbfs.

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 14 van 17

### 6.2.3 Omvang van de onderneming en draagkracht

Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt de AFM rekening met de omvang van de onderneming die wordt beboet. De AFM doet dat aan de hand van de omvangtabel die is opgenomen in het Boetetoemingsbeleid. De AFM hanteert voor BinckBank de 100%-categorie, waarmee het bedrag blijft op € 625.000. BinckBank moet worden geacht een boete van € 625.000 te kunnen dragen.

### 6.2.4 Opstelling van de overtreder en evenredigheid algemeen

Bij het vaststellen van de boete houdt de AFM tot slot rekening met de omstandigheden van het geval, waaronder specifiek de mate waarin de overtreder meewerkt bij het vaststellen van de overtreding en maatregelen die zijn genomen om herhaling van de overtreding te voorkomen. De mate waarin BinckBank heeft meegewerkt aan het onderzoek van de AFM geeft de AFM geen aanleiding voor een verlaging van het boetebedrag. Hetzelfde geldt voor de getroffen maatregelen om herhaling van de overtreding te voorkomen, nu een last onder dwangsom nodig bleek om de nodige verbetermaatregelen in werking te zetten.

## 6.3 Boetevermindering wegens vereenvoudigde afdoening

Zoals genoemd in hoofdstuk 2 van dit besluit, is de AFM met BinckBank vereenvoudigde afdoening van deze boetezaak overeengekomen. Dit houdt in dat:

- BinckBank erkent artikel 32b, eerste lid, BGfo te hebben overtreden, in de periode van 5 december 2019 tot 13 december 2021;
- De AFM aan BinckBank in een verkort boetebesluit een bestuurlijke boete oplegt;
- De AFM op het boetebedrag een vermindering toepast van 15%; en
- BinckBank deze boete van de AFM accepteert.

Voor de hoogte van de boete betekent dit dat de AFM het bedrag van € 625.000 verlaagt met 15%, tot (naar beneden afgerond) € 530.000.

## 6.4 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit<sup>17</sup> op bankrekening [bankrekeningnummer] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [factuurnummer]. BinckBank ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

## 6.5 Openbaarmaking van de boete

Artikel 1:97, eerste lid, Wft schrijft voor dat de AFM een besluit tot boeteoplegging ingevolge de Wft openbaar maakt zodra het besluit onherroepelijk is geworden. De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht, gezien:

---

<sup>17</sup> Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 15 van 17

- het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;
- het belang van 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;
- het belang van personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken; en
- het belang van een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan.<sup>18</sup>

### 6.5.1 Uitzonderingsgronden

Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking worden uitgesteld of anoniem plaatsvinden.<sup>19</sup>

Dit is het geval voor zover:

- de openbaar te maken gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
- de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

Als ook een uitgestelde of anonieme openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen, blijft openbaarmaking achterwege.<sup>20</sup>

In dit geval is geen sprake van één van de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden. Van volledige openbaarmaking van het boetebesluit kan daarom niet worden afgezien.

In het kader van de vereenvoudigde afdoening van deze boetezaak zijn de AFM en BinckBank overeengekomen dat de AFM het boetebesluit al eerder openbaar zal maken dan op het moment van onherroepelijkheid, namelijk vijf werkdagen nadat dit besluit aan BinckBank is toegestuurd.

---

<sup>18</sup> Vergelijk *Kamerstukken II* 2015-2016, 34 455, nr. 3 p. 11-12 en *Kamerstukken II* 2005-2006, 29 708, nr. 19, p. 301-303, p. 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, p. 8-10.

<sup>19</sup> Artikel 1:98, eerste lid, Wft.

<sup>20</sup> Artikel 1:98, tweede lid, Wft.

Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 16 van 17

### 6.5.2 Wijze van publicatie

De AFM publiceert de boete door een openbare versie van het boetebesluit op haar website te plaatsen. Deze versie bevat de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van vertrouwelijke gegevens. Deze openbare versie is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd.

De openbare versie van het boetebesluit wordt geplaatst onder begeleiding van een persbericht. Van het persbericht kan een Engelse vertaling worden opgenomen. De AFM plaatst daarnaast een bericht over de boete in haar periodieke nieuwsbrieven en op LinkedIn en Twitter<sup>21</sup> en maakt gebruik van een RSS-feed<sup>22</sup> en een news-alert.<sup>23</sup> Het te publiceren persbericht is als bijlage 2 bij deze brief opgenomen.

De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, deze publicatietekst nog wijzigen of aanvullen.

Verder wordt de boete opgenomen op een pagina van de AFM-website waarop alle door de AFM gepubliceerde sancties zijn opgenomen. De pagina bevat een link naar de pagina met het persbericht en de overige bovengenoemde informatie.

Hoogachtend,  
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]  
Assistent boetefunctionaris

[was getekend]  
Plaatsvervangend boetefunctionaris

***Iedere belanghebbende kan bezwaar maken tegen dit besluit door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij de AFM, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 11723, 1001 GS Amsterdam. Een bezwaarschrift kan ook per e-mail ([bezwarenbox@afm.nl](mailto:bezwarenbox@afm.nl)) worden ingediend. Aan deze elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht***

<sup>21</sup> Het bericht op LinkedIn en Twitter zal bestaan uit de kop en het intro van het persbericht (voor zover het aantal tekens dat toestaat) en een link naar het persbericht op de website van de AFM.

<sup>22</sup> Een RSS-feed is een automatische melding van aanpassingen op de website.

<sup>23</sup> Persbureaus en andere personen die zich hebben geabonneerd, ontvangen per e-mail persberichten van de AFM via 'news-alerts'.



Datum 1 juni 2023  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 17 van 17

***([www.afm.nl/bezwaar](http://www.afm.nl/bezwaar)). Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM e-mailadressen dan de hier genoemde kan worden verstuurd. De AFM neemt het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling als aan deze eisen is voldaan.***