

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

100

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister van Financiën over *het bericht dat beleggingsfraudeurs steeds weer toeslaan* (ingezonden 1 juni 2017).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 4 oktober 2017)
Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 2173

Vraag 1

Hoeveel gevallen van beleggingsfraude komen er jaarlijks voor?¹ Hoe heeft dit aantal zich sinds 2008 ontwikkeld? Kunt u ook aangeven welk financieel belang is gemoeid met beleggingsfraude? Kunt u enige toelichting geven op deze cijfers?

Antwoord 1

Beleggingsfraude is een vorm van fraude waarbij criminelen particulieren ertoe weten te bewegen om grote bedragen geld te beleggen in door hen aangeboden producten. Deze criminelen investeren de ontvangen bedragen vervolgens niet of nauwelijks in de beloofde beleggingsproducten, maar wenden de gelden vooral aan voor persoonlijk gewin.

De schade als gevolg van de fraude komt vooral voor rekening van particuliere beleggers. Als gevolg van de financiële crisis is het aantal particuliere beleggers in de jaren na 2012 sterk afgenomen. In 2014 belegden ongeveer 770.000 huishoudens op de beurs. Enkele jaren daarvoor bedroeg dit aantal anderhalf miljoen. Inmiddels stappen weer meer particulieren in de markt, mede vanwege de lage spaarrente. De exacte schade die veroorzaakt wordt door beleggingsfraude wordt niet afzonderlijk geregistreerd. Een precies beeld ontbreekt daardoor.

Zoals de Minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer eerder berichtte zijn de in de Veiligheidsagenda 2015–2018 afgesproken doelstellingen met betrekking tot de aanpak van horizontale fraude, inclusief beleggingsfraude, in 2015 en 2016 ruimschoots gehaald.

Vraag 2

Welke acties zijn sinds het uitbreken van de financieel-economische crisis genomen om burgers te beschermen tegen beleggingsfraude? Kunt u aangeven welk effect deze maatregelen hebben gehad?

¹ <https://fd.nl/beurs/1203576/waarom-de-beleggingsfraudeur-steds-weer-kan-toeslaan>

Antwoord 2

De aanpak van fraude, ook van beleggingsfraude, is een zaak van alle betrokken partijen: burgers, bedrijven en andere private en publieke partijen. In de eerste plaats is het van belang dat burgers zelf alert zijn en zich steeds goed informeren. Dit geldt ook voor potentiële beleggers. Zij moeten zich bewust zijn van de risico's van beleggen en zelf onderzoek doen naar de achtergrond van aanbieders. De bescherming van beleggers moet worden gezien in het licht van een breder handhavingkader van het Openbaar Ministerie, toezicht, handhaving en publieksvoorlichting door de toezichthouders AFM en/of DNB tot waarschuwingen van bijvoorbeeld de Fraudehulpdesk¹ of de Kamer van Koophandel.

De Wet op het financieel toezicht (Wft) bevat de verplichting voor aanbieders van effecten om wettelijk voorgeschreven informatie, in de vorm van een prospectus, aan (potentiële) beleggers te verstrekken. Voor aanbieders van beleggingsobjecten en van deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen bestaat een vergunningsplicht. De AFM ziet toe op naleving van deze plichten. Zowel de prospectus- als de vergunningsplicht kennen vrijstellingen. Van de vergunningsplicht zijn uitgezonderd aanbieders van beleggingsobjecten en van deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen die een nominale waarde van minimaal € 100.000 hebben. Tot 2012 lag deze vrijstellingsgrens op € 50.000. Voor aanbieders van effecten geldt tot 1 oktober 2017 dat aanbiedingen die de € 2,5 miljoen euro niet overschrijden geen prospectus openbaar hoeven te maken. Sinds 1 juli 2011 zijn aan de € 2,5 miljoen-vrijstelling extra voorwaarden verbonden waardoor deze niet meer zo ruim kan worden toegepast als voorheen. Zo is het bijvoorbeeld niet langer mogelijk om verschillende emissies te doen binnen dezelfde groep, of van verschillende klassen effecten, waarmee feitelijk het totaal opgehaalde kapitaal ver boven de € 2,5 miljoen uit zou kunnen komen. Sinds 1 januari 2012 geldt voor aanbiedingen die niet vergunnings- of prospectusplichtig zijn de verplichting om dit te melden op een door de AFM voorgeschreven wijze. Deze voorgeschreven vrijstellingsvermelding moet de (potentiële) belegger bewust maken van het feit dat de activiteit die onder zijn aandacht is gebracht niet onder het regulier toezicht staat en dat er dus geen getoetst prospectus of vergunning is. Vanaf 1 oktober 2017 is de grens waaronder aanbieders van effecten vrijgesteld zijn van de prospectusplicht verhoogd naar € 5 miljoen onder gelijktijdige invoering van de plicht om aan de AFM te melden dat gebruik wordt gemaakt van de vrijstelling. Hierdoor krijgt de AFM een overzicht van vrijgestelde aanbieders en kan zij eerder inspelen op malversaties bij die partijen. Samen met de melding zal de aanbieder een minimum aan informatie aan de AFM moeten verstrekken, waaronder gegevens over de aanbieder, de aandeelhouders, de omvang van de aanbieding en de besteding van de door de beleggers ingelegde gelden. Wanneer er sprake is van een vrijgestelde aanbieding heeft de AFM sinds 15 oktober 2008 de bevoegdheid op te treden tegen aanbieders die in strijd met de Wet oneerlijke handelspraktijken (Wohp) misleidende informatie aan consumenten verstrekken. Dit is een civielrechtelijke wet waarvoor de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) regelt dat de AFM toezicht houdt. In 2014 heeft dit er bijvoorbeeld toe geleid dat de AFM aan Centurion een last onder dwangsom heeft opgelegd omdat Centurion onjuiste en te weinig informatie had verstrekt aan consumenten die obligaties of certificaten (of beide) van Centurion hadden gekocht of mogelijk zouden kopen. De last onder dwangsom hield in dat Centurion de betrokken consument schriftelijk moest informeren over de eventuele zekerheden, over de totaal opgehaalde gelden door Centurion, over de besteding van de inleg van houders van obligaties en certificaten en over de inkomsten van de bedrijfsactiviteiten van Centurion. Deze informatie moest Centurion ook publiceren op haar website.² In deze zaak had de AFM een vermoeden fraude en heeft zij aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie. Over de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de AFM verwijs ik u naar het antwoord op vraag 11.

¹ De Fraudehulpdesk is een private stichting met als doel bewustwording van fraude te organiseren die gesubsidieerd wordt door het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Economische Zaken.

² <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2014/juli/lod-centurion>.

Naast de hiervoor genoemde specifieke toezichtsactiviteiten die voortvloeien uit het geldende wettelijke kader wordt er ingezet op preventie van beleggingsfraude.

Zo onderneemt de AFM verschillende acties om de consument bewuster te maken van de risico's van beleggen. De AFM waarschuwt consumenten in generieke zin voor malafide partijen in de vrijgestelde beleggingsmarkt, maar waarschuwt geregeld ook voor specifieke mogelijke malafide partijen, zoals boiler rooms. Ook wijst de AFM consumenten op de risico's van beleggen, bijvoorbeeld door middel van een checklist beleggen in obligaties op haar website. Recentelijk heeft de AFM via de consumentennieuwsbrief en via Facebook aandacht besteed aan vrijgestelde beleggingen.

Daarnaast is er in 2011 binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), waar onder meer het Openbaar Ministerie, FIOD, de AFM, DNB en de Politie aan deelnemen, een interventiestrategie afgesproken rondom beleggingsfraude. Deze richt zich op i) betere preventie door onderling op elkaar afgestemde voorlichting over de risico's van beleggingsfraude; ii) het trachten zo vroeg mogelijk beleggingsfraude in de markt op te sporen en iii) efficiëntere handhaving door direct en in gezamenlijke afstemming tussen de betrokken FEC-partners op te treden.

Bovendien wordt onder coördinatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie door publieke en private partijen samengewerkt aan effectieve barrières met als doel het de fraudeur zo moeilijk mogelijk te maken. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft daartoe onder andere afspraken gemaakt binnen het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. Tot slot is de aanpak van fraude, inclusief beleggingsfraude, een prioriteit in de Veiligheidsagenda 2015–2018 en zijn over de aanpak daarvan afspraken gemaakt met de politie. Het voornemen zoals opgenomen in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie over 2018 is dat de Veiligheidsagenda voor de periode 2019–2022 een vervolg krijgt.

Vraag 3

Kunt u uitleggen waarom, ondanks de genomen maatregelen, beleggingsfraude nog steeds regelmatig voorkomt?

Antwoord 3

Het helemaal voorkomen van dit soort praktijken door toezicht is helaas niet realistisch. De AFM heeft bij vrijgestelde aanbiedingen beperkte bevoegdheden en houdt op basis van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) toezicht op de naleving van de Wet oneerlijke handelspraktijken (Wohp). Oneerlijke handelspraktijken zien op onjuiste en te weinig verstrekte informatie aan de consument en zien niet specifiek op oplichting of fraude door ondernemingen. Dit brengt mee dat de AFM alleen bevoegdheden heeft ten aanzien van de informatieverstrekking door de aanbieder aan de belegger en niet direct bij de instelling kan ingrijpen. Ook in het strafrecht geldt dat pas kan worden ingegrepen wanneer (een deel van) het geld van beleggers is verdwenen, voordat sprake is van een redelijk vermoeden van oplichting of verduistering. Een consument zal dus zelf moeten opletten wanneer hij geld wil investeren, waarbij informatie en waarschuwingen vanuit de toezichthouder, zoals in het antwoord op vraag 2 beschreven, uiteraard behulpzaam kunnen zijn.

Vraag 7

Waarom krijgen beleggingsfraudeurs niet automatisch een bestuursverbod na een veroordeling?

Antwoord 7

Een strafrechtelijk bestuursverbod op grond van artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht kan in strafzaken als bijkomende straf worden geëist. Vervolgens is het aan de strafrechter om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een bestuursverbod.

Per 1 juli 2016 is de Wet civielrechtelijk bestuursverbod van kracht. Hiermee is aan de Faillissementswet de mogelijkheid toegevoegd om -op verzoek van de curator of van het OM- een civielrechtelijk bestuursverbod (van ten hoogste 5 jaren) op te leggen aan een bestuurder die faillissementsfraude pleegt of zich schuldig heeft gemaakt aan wangedrag in aanloop naar een

faillissement. Ook in dit geval is het aan de rechter om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een bestuursverbod.

Vraag 8

Hoe oordeelt u over de rol van banken in dit dossier? Komen zij hun signalerende rol volgens u goed na? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 8

Op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn banken verplicht om onderzoek te verrichten naar hun cliënten. Daarnaast verplicht de Wwft tot het melden van ongebruikelijke transacties bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Voor de naleving van deze verplichtingen is het noodzakelijk dat banken informatie vergaren over hun cliënten en dat zij de transacties van hun cliënten monitoren. Hierbij kunnen banken fraude detecteren, bijvoorbeeld aan de hand van mutaties op een bankrekening die door een frauduleuze partij wordt aangehouden. Omdat fraude doorgaans wordt vormgegeven met gelegitimeerde transacties, is het voor banken niet eenvoudig om signalen van fraude – bijvoorbeeld met beleggingsfondsen – te detecteren. Ook lopen geldstromen vaak over meerdere rekeningen. Wanneer die bij andere banken of in het buitenland worden aangehouden, heeft een bank daar geen inzicht in. De informatiedeling tussen banken onderling en tussen banken, toezichthouders en opsporingsinstanties is gebonden aan geldende regelgeving met betrekking tot privacy en vertrouwelijkheid. Deze gelden ook op het terrein van bestrijding van beleggingsfraude.

Verschillende zaken bij het OM zijn gestart door aangiftes van banken in een zeer vroeg stadium, waardoor veel geld in beslag kon worden genomen en de fraude snel kon worden gestopt.

Vraag 4, 5, 6 en 9

Is de Autoriteit Financiële Markten (AFM) alert op verkopers die hoge rendementen beloven, al dan niet in combinatie met het op duurzame wijze verkrijgen van deze rendementen? Zo ja, hoe uit zich dat?

Zijn verkopers van beleggingsproducten te allen tijde verplicht om een vergunning aan te vragen? Zo nee, waarom niet? Onder welke omstandigheden kan een vergunning worden geweigerd?

Waarom bestaat er alleen een prospectusplicht voor verkopers wanneer de totale tegenwaarde van de effecten die worden aangeboden, meer dan 2,5 miljoen euro bedraagt? Waarom bestaat er geen prospectusplicht voor alle verkopers van beleggingsproducten?

Deelt u de mening van de strafrechtadvocaat in het artikel, die stelt dat de AFM bevoegd is om zeer ingrijpende handhavingsmaatregelen te nemen, maar dat deze eerder ingezet moeten en kunnen worden? Is het voor de AFM mogelijk om eerder in te grijpen? Kunt uw antwoord toelichten?

Antwoord 4, 5, 6 en 9

Voor aanbieders van effecten geldt op basis van de Wft een prospectusplicht. Dit vloeit voort uit Europese regelgeving. Voor aanbieders van beleggingsobjecten en deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen geldt een vergunningsplicht. De AFM verleent een vergunning wanneer de aanvrager, onder meer, aantoont dat zal worden voldaan aan de vereisten met betrekking tot geschiktheid, betrouwbaarheid en vakbekwaamheid van dagelijks beleidsbepalers, dat het beleid van de bedrijfsvoering een integere uitoefening van het bedrijf waarborgt en de zeggenschapsstructuur niet ondoorzichtig is. Wanneer niet aan deze vereisten is voldaan zal de vergunning geweigerd worden.

De prospectusplicht geldt tot 1 oktober 2017 niet voor aanbiedingen van effecten die een totale waarde van minder dan € 2,5 miljoen bedragen, bij aanbiedingen aan minder dan 150 personen en bij aanbiedingen van effecten die een nominale waarde hebben van tenminste € 100.000 per effect. De AFM houdt bij vrijgestelde aanbiedingen toezicht op de naleving van de Wvhp, zoals in het antwoord op vraag 2 te lezen is. Oneerlijke handelspraktijken zien op onjuiste en te weinig verstrekte informatie aan de consument en zien niet specifiek op oplichting of fraude door ondernemingen. Dit brengt mee dat de AFM alleen bevoegdheden heeft ten aanzien van de informatieverstrekking door de aanbieder aan de belegger.

Vanaf 1 oktober is de vrijstellingsgrens van € 2,5 miljoen verhoogd naar € 5 miljoen. De vrijstelling, en de verhoging daarvan, heeft als doel de toegang tot de kapitaalmarkten voor MKB-ondernemingen zo efficiënt mogelijk te maken. Tegelijkertijd mag een vrijstelling niet ten koste gaan van de bescherming van beleggers. Om die reden bestaat nu al de verplichting dat aanbieders die gebruik maken van de vrijstelling dat moeten vermelden in de informatie die zij verstrekken aan beleggers. Tegelijk met de verhoging van de vrijstellingsgrens zijn bovendien additionele waarborgen ingevoerd. Zo zijn alle aanbieders van effecten die gebruikmaken van de vrijstellingsmogelijkheid verplicht om hiervan melding te doen aan de AFM. De AFM krijgt hierdoor een overzicht van vrijgestelde aanbieders en kan eerder inspelen op malversaties bij die partijen. Indien de AFM verneemt dat een partij een vrijgestelde aanbieding doet, terwijl zij zich niet bij de AFM heeft gemeld, kan dit voor de AFM bovendien een dringende reden zijn om onderzoek bij deze partij te doen. Dit maakt het voor malafide partijen moeilijker dan thans het geval is om buiten het zicht van de AFM te blijven. Daarnaast zijn minimuminformatievereisten ingevoerd waaraan vrijgestelde aanbieders moeten voldoen. Door invulling te geven aan de minimuminformatievereisten worden beleggers beter beschermd en is tegelijkertijd voor ondernemingen beter duidelijk welke informatie zij dienen te verschaffen. Het is daarbij van belang dat de verstrekte informatie evenwichtig is en begrijpelijk voor de belegger is. Deze informatie dient voorafgaand aan de aanbieding van de effecten te worden verstrekt, zodat de belegger relevante informatie tot zich kan nemen en in staat is het effect te vergelijken met andere effecten, voordat de overeenkomst tot stand komt.

Het toezicht van de AFM is risicogestuurd. Dit betekent dat de AFM over het algemeen haar toezichtsinspanningen baseert op ontvangen signalen en monitoring van de markt, bijvoorbeeld over uitzonderlijk hoge rendementsverwachtingen. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de soort propositie en of personen eerder betrokken zijn geweest bij aanbiedingen. Dit is ook het geval bij het toezicht op vrijgestelde aanbiedingen van effecten. Er moet op zijn minst een juridisch te onderbouwen redelijk vermoeden van onjuiste, misleidende of onvolledige informatie aan de consument zijn alvorens de AFM een formeel middel kan inzetten. In geval van beleggingsfraude betekent dat bijvoorbeeld dat (een deel van) het geld van beleggers in strijd met hetgeen is beloofd moet zijn besteed, alvorens sprake is van vermoedelijk onjuiste informatie. Een monitoring van de markt kan er toe leiden dat de AFM op onregelmatigheden stuit en handhavend optreedt. Wanneer de AFM oplichting of fraude vermoedt, zal altijd met FIOD en Openbaar Ministerie in overleg worden getreden en zal, indien daar aanleiding toe is, aangifte gedaan worden.

Handhaving door de AFM ziet op grond van de Whc en Wohp bij vrijgestelde aanbiedingen enkel op informatieverstrekking. Zo heeft de AFM wanneer op basis van het risicogestuurde toezicht aan het licht is gekomen dat de gelden door de aanbieder anders worden besteed dan aan de belegger is beloofd, de bevoegdheid door middel van een aanwijzing of last onder dwangsom de aanbieder te verplichten om dit aan de belegger mee te delen. De AFM kan ook een bestuurlijke boete opleggen. Hiernaast kan de AFM een openbare waarschuwing publiceren.

De AFM kan bij vrijgestelde aanbiedingen echter geen aanbiedingen staken, verbieden of nieuwe aanbiedingen van bekende beleggingsfraudeurs van de markt weren.

Vraag 10

Is de capaciteit van zowel de AFM als het Openbaar Ministerie (OM) volgens u voldoende op peil om beleggingsfraude tegen te gaan? Kunt u uw antwoord toelichten?

Antwoord 10

Zoals hierboven beschreven zijn de bevoegdheden van de AFM bij vrijgestelde aanbiedingen beperkt. Op grond van de Whc en Wohp ziet de AFM bij vrijgestelde aanbiedingen enkel toe op informatieverstrekking. Meer capaciteit voor de AFM zou daarom niet direct leiden tot betere mogelijkheden om beleggingsfraude tegen te gaan.

Binnen het Openbaar Ministerie en de FIOD heeft aanpak van fraude prioriteit en wordt deze steeds verder versterkt. Daarbij wordt actief de samenwerking

gezocht met private partijen. Overigens geldt ook in het strafrecht dat pas kan worden ingegrepen wanneer (een deel van) het geld van beleggers is verdwenen, voordat sprake is van een redelijk vermoeden van oplichting of verduistering. FIOD en Openbaar Ministerie beschikken over voldoende middelen en expertise om op te treden tegen beleggingsfraude.

Vraag 11

Kunt u aangeven hoe de samenwerking tussen de AFM en OM verloopt? Wie oordeelt uiteindelijk of een zaak strafrechtelijk of bestuursrechtelijk wordt afgedaan? Welk afwegingskader wordt hierbij gebruikt? Speelt capaciteit een rol bij de vraag of een zaak bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt afgedaan?

Antwoord 11

De FIOD is, onder het gezag van het Openbaar Ministerie, belast met de strafrechtelijke opsporing op het gebied van diverse wettelijke regelingen die betrekking hebben op de financieel-economische ordening.³ In de Beleidsbrief voor de bijzondere opsporingsdiensten zijn, onder andere, de thema's witwassen, beleggingsfraude en marktmisbruik genoemd. Op het terrein van de financiële integriteit wordt een belangrijk deel van de zaken aangeleverd door de financiële toezichthouders DNB en de AFM. Nadere concretisering van de onderwerpen waarop strafrechtelijk wordt ingezet vindt gezamenlijk plaats. Op grond van het Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties vindt afstemming tussen het OM, de AFM en de FIOD plaats over de wijze van afdoening van bepaalde overtredingen van de financiële toezichtwetgeving. In dit zogenaamde tripartite-overleg wordt bepaald welke zaken in strafrechtelijk onderzoek worden genomen en welke zaken bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan volgens het kader zoals dat in genoemd convenant wordt geschetst. Primair wordt in het tripartite-overleg dus de keuze gemaakt tussen een bestuursrechtelijke afdoening of een strafrechtelijke afdoening omdat die elkaar (als gevolg van het «una via» beginsel) uitsluiten. De keuze wordt gemaakt aan de hand van een aantal indicatoren zoals (in willekeurige volgorde en niet uitputtend): de ernst van de overtreding van de norm (valt dat nog binnen een bestuurlijke boetecategorie; zo niet dan zou strafrecht geïndiceerd kunnen zijn), de wijze waarop de overtreding is begaan (is er sprake van schuld of opzet), de benadeling van derden, de mogelijkheden voor compliance, de complexiteit van een zaak (onderzoek dat alleen door inzet van strafrechtelijke dwangmiddelen tot een goed eind kan worden gebracht impliceert bijvoorbeeld strafrechtelijk onderzoek) en recidive (hetgeen een contra-indicatie voor bestuursrechtelijk handelen is). Richtsnoer is daarbij dat de interventie een evenwichtig maatschappelijk effect moet sorteren. Zolang dat maatschappelijk effect behaald kan worden door bestuursrechtelijk ingrijpen heeft zulks de voorkeur. De (per definitie beperkte) opsporingscapaciteit kan daarbij wel een rol spelen, maar het te behalen maatschappelijk effect prevaleert. Uiteindelijk beperkt de beschikbare capaciteit altijd de mogelijkheden van elke betrokken instantie en noopt dit tot het maken van keuzes in het tripartite-overleg.

³ Zie ook: Fraudemonitor 2016 van het Openbaar Ministerie, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 17 050, nr. 539.