

Vergaderjaar 2008–2009

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 32

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2009

Tijdens het Algemeen Overleg over financieel-economische criminaliteit van 21 januari 2009 (Kamerstukken II 2008–2009, 29 911, nr. 22) heb ik, namens de Minister van Financiën, toegezegd uw Kamer nader te informeren over Hulplijn 113 en onze visie hierop, alsmede over bevindingen van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing over een Helpdesk financieel-economische criminaliteit. In deze brief, die ik u stuur mede namens de Minister van Financiën, informeer ik u over deze en andere initiatieven. In een bijlage is de door het Ministerie van Financiën gemaakte quick scan over Hulplijn 113 bijgevoegd.

1. Hulplijn 113

De afgelopen anderhalf jaar heeft uw Kamer meerdere malen gesproken over een initiatief van een groep burgers om een telefonische hulplijn op het gebied van beleggingsfraude op te zetten, bekend onder de naam Hulplijn 113.

Hulplijn 113 wil financiële beleggingsfraude bestrijden door consumenten te adviseren over aanbiedingen van specifieke producten, om ze op die manier van frauduleuze aanbiedingen te weerhouden. De initiatiefnemers stellen zich voor dat iemand die een financiële aanbieding krijgt, zich tot de hulplijn kan wenden met het verzoek om inhoudelijk advies over het specifieke aanbod. Dit advies wordt direct of op korte termijn gegeven. Het advies is beperkt tot «rood» (niet doen), «groen» (geen bezwaar) of «oranje» (liever niet doen, onzeker).

Voor de opzet denken de initiatiefnemers van Hulplijn 113 aan een publiekprivate stichting of aansluiting bij een overheidsdienst.

Voor zover deze helpdesk advies geeft over financiële producten, zou ze mogelijk vergunningplichtig zijn onder de Wet financieel toezicht (Wft). Los van de vraag of, en zo ja in welke vorm, de overheid daarin zou kunnen deelnemen, bestaat er zonder meer een aansprakelijkheidsrisico bij een dergelijke helpdesk. Bij een onjuist «rood» of «oranje» advies kan Hulplijn 113 aansprakelijk worden gesteld door de aanbieder. En mocht

het misgaan met de aanbieder nadat een «groen» advies is gegeven, dan kan Hulplijn 113 aansprakelijk worden gesteld door de consument. Bij deelname aan de helpdesk door de overheid wordt een «groen» advies bovendien mogelijk opgevat als een keurmerk of beleggingsadvies van de overheid, met minder voorzichtige consumenten als resultaat. Het plan voor een «Hulplijn 113» zoals de initiatiefnemers dit presenteren, is sympathiek, maar de overheid kan bij individuele zaken derhalve niet verdergaand helpen dan door middel van het verstrekken van reeds openbare informatie. Een grotere betrokkenheid zou de neutraliteit van de overheid in gevaar brengen.

2. Initiatieven vanuit de overheid

Het is wenselijk dat de overheid consumenten helpt weerbaar te worden als het gaat om de beslissing al of niet in zee te gaan met financieel-economische aanbiedingen en hen helpt bewust te worden van hun eigen mogelijkheden om te voorkomen slachtoffer te worden. Momenteel wordt een voorstel uitgewerkt voor het opzetten van een helpdesk op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Daarnaast neemt de overheid verschillende initiatieven op het terrein van de financiële dienstverlening.

2.1 Helpdesk financieel-economische criminaliteit (ministerie van Justitie)

In het kader van het Actieplan Veilig Ondernemen (project 18, AVO 3) en in lijn met de motie van de leden De Wit en Azough (TK, 2007–2008, 31 200 VI, nr. 48), wordt een voorstel uitgewerkt voor het opzetten van een helpdesk voor slachtoffers van financieel-economische criminaliteit en mensen met vragen op dit gebied. In het kader van dit project wordt beoogd om burgers en bedrijven bewuster te maken van hun eigen mogelijkheden om te voorkomen dat ze slachtoffer worden van oplichting.

Eén van de actiepunten van het project is te onderzoeken of een helpdesk wenselijk en haalbaar is. Onderzoek onder burgers in Nederland¹ heeft uitgewezen dat er behoefte bestaat aan een helpdesk waar men informatie kan krijgen over oplichting. Momenteel wordt gekeken naar de haalbaarheid van een dergelijke helpdesk. Hierbij is het idee om te komen tot het opzetten van één helpdesk waar burgers én bedrijven terecht kunnen voor advies en antwoorden op vragen op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Er wordt door de helpdesk geen advies gegeven over individuele aanbiedingen. Wel wordt informatie gegeven over datgene waar men op moet letten als men wil ingaan op een bepaalde aanbieding en wat mogelijke risico's zijn.

Bij meer complexe vragen zal door de helpdesk worden samengewerkt met bestaande organisaties die op dit gebied deskundig zijn. Met deze organisaties zullen nadere afspraken worden gemaakt over de wijze van samenwerking. Er kan door de helpdesk eveneens worden gewezen op de mogelijkheid om private organisaties in te schakelen, bijvoorbeeld in het geval van producten van individuele aanbieders. Tegelijkertijd zal worden gewezen op de mogelijke risico's. Op deze wijze houden burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid om ergens wel of niet op in te gaan.

Op 2 juli 2009 heeft het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing ingestemd met de verdere uitwerking van de opzet van zo'n helpdesk. In november 2009 zal een uitgewerkt voorstel voor de helpdesk worden voorgelegd aan het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing dat hierover een definitieve beslissing zal nemen.

¹ Onderzoek «slachtoffers van (poging tot) oplichting, onderzoek onder burgers in Nederland», Centerdata, 23 september 2008.

2.2. Consumentenbescherming bij financiële producten (ministerie van Financiën)

Het beleid ten aanzien van consumentenbescherming voor financiële producten ligt binnen de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Dit beleid richt zich op het scheppen van kaders en randvoorwaarden voor het goed functioneren van de financiële markten; ook op het terrein van aanbiedingen van financiële producten.

De volgende maatregelen worden genomen:

1. Medio augustus heeft de Minister van Financiën bij uw Kamer een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Wet op het financieel toezicht (Wft), waarin onder andere een voorstel is opgenomen om de bepalingen ten aanzien van vrijstellingsvermeldingen te wijzigen, zodat daarvoor vormvoorschriften kunnen worden gesteld, voor de gevallen waarbij aanbieders zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en/of de prospectusplicht. In eerdere communicatie met uw Kamer is dit wel het «wildwestbordje» genoemd.
2. Ook in de gevallen waarbij aanbieders van financiële producten op basis van de Wft weliswaar zijn vrijgesteld van de vergunningplicht en/of de prospectusplicht, mogen zij de consument niet misleiden. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) kan hiertegen sinds 15 oktober 2008 optreden op grond van de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), waarin sinds dat moment de Richtlijn Oneerlijke handelspraktijken is geïmplementeerd.

Bij de evaluatie van de Prospectusrichtlijn die de Europese Commissie momenteel uitvoert en waarvoor binnenkort de onderhandelingen voor een herziene richtlijn zullen starten, is de Nederlandse inzet om het grensbedrag van € 50 000, waarboven aanbiedingen van effecten momenteel zijn vrijgesteld van toezicht, minimaal te verdubbelen.

Een deel van de problematiek van onbetrouwbare aanbiedingen van financiële producten kan worden afgevangen door aan consumenten duidelijk te maken dat zij moeten kijken of de aanbieder een vergunning van de AFM heeft.

De AFM houdt doorlopend toezicht op de aanbieders van effecten, beleggingsobjecten en deelnemingsrechten in beleggingsinstellingen, en is belast met de goedkeuring van het prospectus voor effectenaanbiedingen.

3. Particulier initiatief

Vanuit het Platform CentiQ gewerkt aan een helpdesk waar consumenten (met name risicogroepen en niet-internetgebruikers) terecht kunnen met vragen over huishoudfinanciën. Dit is een uitbouw van de bestaande Nibud-helpdesk. Het gaat hierbij heel uitdrukkelijk om algemene vragen op het terrein van financiële zaken en niet om fraudegerelateerde vragen of specifiek advies ten aanzien van bepaalde producten of aanbieders.

Ik ben van mening dat de onder paragraaf 2 en 3 genoemde initiatieven voldoende mogelijkheden bieden om mensen bewuster te maken van de kwestie wel of niet met bepaalde aanbiedingen in zee te gaan.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Wat is het doel van Hulplijn 113? [bron: werkgroep 113]

113 wil financiële fraude bestrijden door consumenten te adviseren over aanbiedingen van specifieke producten, om ze op die manier van frauduleuze aanbiedingen te weerhouden. Uit recent door de initiatiefnemers verstrekte informatie wordt duidelijk dat zij hierbij niet alleen denken aan aanbiedingen van financiële producten maart 2009 aan alle gevallen waarbij consumenten geld uit de zak wordt geklopt (sweepstakes, gratis vakanties, zogenaamde «Nigeriaanse oplichting» e.d.). Voor het gedeelte dat betrekking heeft op financiële producten, geven de initiatiefnemers enerzijds aan dat 113 zich niet zal bemoeien met aanbieders die onder AFM-toezicht staan, maart 2009 anderzijds stellen zij ook dat een eventuele aanpassing of afschaffing van de vrijstellingsgrens (€ 50 000) niet van invloed is op de producten waarover geadviseerd wordt.

Wat doet 113? De initiatiefnemers stellen zich voor dat eenieder die een financiële aanbieding krijgt, zich tot het call-center kan wenden met het verzoek om inhoudelijk advies over het specifieke aanbod. Dit advies wordt direct of op korte termijn gegeven. Het advies is beperkt tot «rood» (niet doen), «groen» (geen bezwaar) of «oranje» (liever niet doen, onzeker). Het advies wordt gegeven op basis van kennis die in de database van de Hulplijn aanwezig is, of na informatie te hebben ingewonnen bij de partners van 113. Hoewel de Hulplijn primair is gericht op preventie, kunnen adviesvragers die al op een aanbieding zijn ingegaan, ook contact opnemen. 113 kan dan alsnog over de aanbieding adviseren en als daar een «rood» advies uit komt, zonodig als wegwijzer fungeren naar opsporende/vervolgende instanties (politie, AFM, OM enz.). De vergaarde informatie kan bovendien bij het advies aan een volgende vrager worden gebruikt.

Hoe moet de Hulplijn 113 worden georganiseerd? Naar het idee van de initiatiefnemers zou de hulplijn moeten worden geplaatst binnen 1) een overheidsdienst (OM, FIOD-ECD, AFM, DNB, Consumentenautoriteit), 2) een andere bestaande instelling (Consumentenbond), of 3) een publiek-private samenwerking in de vorm van een stichting. Een zelfstandige particuliere organisatie zonder intrinsieke verbindingen met de overheid heeft volgens de initiatiefnemers te weinig gewicht om functioneel te zijn en loopt grote risico's «aangevallen» te worden; overheidsdeelname zou bij het publiek het nodige vertrouwen wekken.

Hoe moet Hulplijn 113 worden gefinancierd? De financiering zou volgens de initiatiefnemers moeten komen van de overheid en van marktpartijen. Adviesvragers dragen bij aan de financiering door het bellen van een betaalnummer (particulieren) of door het betalen van een consultancy fee bij uitgebreider advies of rapportage (particulieren, ondernemingen).

Analyse Ministerie van Financiën

- Kan de overheid (MinFin. Of breder) participeren in Hulplijn 113 zoals de initiatiefnemer dit voor zich ziet?
- Het gaat bij 113 om alle fraude met een financiële component, dus breder dan advies over financiële producten. De primaire verantwoordelijkheid voor het onderwerp fraude ligt bij het ministerie van Justitie. Consumentenbescherming voor financiële producten ligt bij het ministerie van Financiën maart 2009 richt zich op het scheppen van kaders en randvoorwaarden voor het goed functioneren van de financiële markten en niet op advies over individuele aanbiedingen.
- Het geven van adviezen over (de betrouwbaarheid van) individuele aanbiedingen betekent dat de overheid niet langer neutraal is. De

overheid zou dan optreden als een financieel adviseur: dit is een activiteit die (mogelijk) vergunningplichtig is onder de Wet financieel toezicht (Wft).

- Er is een aansprakelijkheidsrisico. Bij een onjuist «rood» of «oranje» advies kan 113 aansprakelijk worden gesteld door de aanbieder. En mocht het misgaan met de aanbieder nadat een «groen» advies is gegeven, dan kan 113 aansprakelijk worden gesteld door de consument.
- Moral hazard gevaar. Een «groen» advies wordt opgevat als een keurmerk of beleggingsadvies van de overheid, met minder voorzichtige consumenten als resultaat. De burger moet niet blindvaren op «groen licht», maar heeft een eigen verantwoordelijkheid.
- Het idee van 113 is dat gebruik wordt gemaakt van openbare en vertrouwelijke informatie. Een dergelijke helpdesk kan niet over vertrouwelijke informatie (bv. Informatie van de AFM over aangiftes die zij heeft gedaan of het feit dat er een strafrechtelijk onderzoek loopt) beschikken, omdat de wet en het opsporingsbelang dat niet toestaan. Wat er overblijft als mogelijke kennis in de database van zo'n helpdesk, is een bundeling van reeds (o.a. door overheidsinstanties) openbaargemaakte informatie. De vraag is dan of dit, gezien de inspanning aan capaciteit en kosten die dit vergt, de moeite waard is.
- Daarnaast is het de vraag in hoeverre consumenten bij het beslismoment de hulplijn zullen raadplegen. Weliswaar kan hieraan met grote marketingcampagnes worden gewerkt, maar 2009 de consumenten moeten nog steeds zelf het verband leggen tussen de betreffende aanbieding en mogelijke fraude. Het totale aantal producten in de markt is enorm; kennis hierover zou in veel gevallen nog moeten worden vergaard op het moment dat de consument belt. Ook is het effect van een hulplijn onbekend. Er zijn ook geen vergelijkbare initiatieven bekend in het buitenland.

Samenvattend stelt het ministerie van Financiën dat het plan voor een «Hulplijn 113» zoals de initiatiefnemers dit presenteren, sympathiek is, maar 2009 dat de overheid dit plan niet verdergaand kan ondersteunen dan door middel van het verstrekken van reeds openbare informatie. Een grotere betrokkenheid zou de neutraliteit van de overheid in gevaar brengen. Daarnaast kunnen overheidsdiensten «geheime» gegevens niet verstrekken aan de hulplijn.

De overheid kan ook zeker een aantal zaken wel doen. Het ministerie van Justitie heeft ingezet op een helpdesk in het kader van Project 18 in het Actieplan Veilig Ondernemen 3 om de weerbaarheid van burgers en bedrijven te verhogen als het gaat om financieel-economische criminaliteit.

Daarnaast wordt op het terrein van Financiën gewerkt aan vormvorschriften voor de vrijstellingsmelding («wildwestbordje») en wordt momenteel de Prospectusrichtlijn geëvalueerd. Deze maatregelen zullen bijdragen aan het verminderen van deze problematiek.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin