



Toespraak gehouden door Steven Maijor bij het congres 'Beleggen in gebakken lucht' op 19 november te Ermelo.

1. Algemeen: visie en taak AFM

De AFM bevordert zorgvuldige financiële dienstverlening aan consumenten en ziet toe op een eerlijke en efficiënte werking van de kapitaalmarkten. Vertrouwen van consumenten en bedrijven in de financiële markten is daarbij essentieel. Het moge dan ook duidelijk zijn: beleggingsfraude is de AFM een doorn in het oog.

Beleggingsfraude heeft een vernietigend effect op vertrouwen in de financiële markten. Het is immers één van de meest opzettelijke en flagrante vormen van het beschámen van vertrouwen. Het vernietigende effect beperkt zich bovendien niet tot het vertrouwen van direct betrokken consumenten. Beleggingsfraude mag zich verheugen in een ruime media-aandacht, dus ook het vertrouwen van niet direct betrokken consumenten wordt geschaad.

Tegelijkertijd vraag ik mij af of wij uitsluitend rouwig moeten zijn om dat geschade vertrouwen. Een gezond wántrouwen van consumenten juich ik namelijk óók toe. Dit klinkt contradictoir, maar het kan samengaan. Ik leg het uit. Participatie van de consument op de financiële markten is een voorwaarde voor een gezonde economie. Die consument betreedt die financiële markten enkel als hij daarin voldoende vertrouwen heeft. Ziedaar de essentiële rol van vertrouwen. Helaas zijn sommige ondernemingen en producten op de financiële markten malafide. Een consument die

zich eenmaal heeft begéven op die markten, moet beseffen dat hij bedonderd kán worden. Dát besef bij de consument noem ik een gezond wantrouwen.

Het wantrouwen onder consumenten is gegroeid. De AFM ontvangt momenteel zeer veel meldingen van verontruste consumenten. De consument lijkt kritischer en trekt eerder aan de bel bij beleggingsfraudes. De oorzaak hiervan is terug te voeren op de huidige economische crisis. De consument zit minder goed in zijn slappe was en doet zijn uitgaven niet blindelings. Hij stapt dan ook minder snel in dubieuze beleggingen. Zwendelaars zien hierdoor de stroom nieuwe investeerders opdrogen. De rendementsuitbetalingen, die zwendelaars voorheen financierden uit de inleg van nieuwe investeerders, stokken. Frauduleuze beleggingsconstructies kunnen in economische hoogtijdagen welig tieren, maar komen in tijden als deze aan het licht. Om met de vertaalde en bekende woorden van de Amerikaanse investeerder Warren Buffett te spreken: *“nu het eb is geworden zien we wie er zonder zwembroek zwom”*. De media doen ruimhartig verslag van de zwembroekloze zwendelaars en de cirkel is rond: de bereidheid van de consument om te investeren in dubieuze beleggingen neemt verder af.

2. AFM-aanpak van beleggingsfraude

Ik heb u zojuist gewezen op het belang van een kritische houding van de consument en daarmee diens eigen verantwoordelijkheid. Maar de AFM heeft óók een verantwoordelijkheid voor de aanpak van beleggingsfraude. Vooral de afdeling Integriteitstoezicht van de AFM geeft invulling aan deze verantwoordelijkheid. Bij deze afdeling werken bijna 30 mensen, die in 2008 ongeveer 600 onderzoeken hebben

verricht. De AFM heeft van de wetgever zeer bruikbare instrumenten gekregen voor de aanpak van beleggingsfraude. Ik bespreek met u de belangrijkste pijlers van onze aanpak: het vergunningtoezicht, het prospectustoezicht en het toezicht op de Wet oneerlijke handelspraktijken.

2.1 Pijler I: Vergunningtoezicht

Allereerst het vergunningtoezicht. Financiële dienstverleners, beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en accountantsorganisaties kunnen betrokken raken bij beleggingsfraude. Zij kunnen slachtoffer, *facilitator* of dader zijn. Belangrijke troef van de AFM tegen beleggingsfraude is dan ook het vergunningstelsel. Voornoemde ondernemingen moeten over een vergunning beschikken. Bij aanvraag van de vergunning én daarna toetst de AFM of deze ondernemingen voldoen aan verschillende eisen. In onze aanpak van beleggingsfraude spelen twee eisen de hoofdrol. Allereerst moet de betrouwbaarheid van bestuurders van genoemde ondernemingen buiten twijfel staan. Bestuurders met onacceptabele antecedenten wordt de deur gewezen. Op integere financiële markten horen immers betrouwbare mensen aan het roer te staan. Tweede eis is de integere en beheerste bedrijfsvoering. Ondernemingen hebben een voortdurende plicht om hun bedrijfsvoering zodanig in te richten dat betrokkenheid bij bijvoorbeeld beleggingsfraude voorkomen wordt. De AFM houdt doorlopend toezicht op de naleving van deze vergunningeisen en grijpt in waar nodig.

2.2 Pijler II: Prospectustoezicht

Naast het vergunningtoezicht houdt de AFM ook toezicht op de prospectusplicht, de tweede pijler. Een onderneming mag pas effecten aanbieden aan consumenten als de AFM het prospectus heeft goedgekeurd. De AFM controleert de volledigheid, consistentie en begrijpelijkheid van zo'n prospectus. De AFM controleert níet of de informatie in het prospectus juist is. Een goedgekeurd prospectus houdt dus niet in dat de onderneming die de effecten aanbiedt betrouwbaar is. De eis van een goedgekeurd prospectus werpt echter wel een drempel op voor malafide ondernemingen die effecten willen gaan aanbieden. Zij zijn er doorgaans immers niet zo happig op om, voordat zij de consument gaan benaderen, zich tot de toezichthouder te wenden met een doorwrocht prospectus.

2.3 Pijler I & II: Aantal maatregelen

Bij een vergunningplicht en een prospectusplicht past een streng toezicht op de “illegale ondernemingen”. Hieronder versta ik de ondernemingen die zich onttrekken aan het toezicht van de AFM door zónder de vereiste vergunning of prospectus te opereren. Die ondernemingen verstoren het eerlijk speelveld van de markt en vormen een potentieel gevaar voor de consument. Juist ook onder deze ondernemingen zien wij rotte appels. Zij die een onderneming starten met de bedoeling om beleggingsfraude te plegen, zijn namelijk niet genegen dit met een vergunning of goedgekeurd prospectus te doen, zoals ik eerder aangaf. In 2008 heeft de AFM 83 maatregelen opgelegd in verband met illegale financiële activiteiten. (7 aangiftes, 6 aanwijzingen, 52 lasten onder dwangsom, 7 boetes, 11 publieke waarschuwingen)

2.4 Pijler I en II: Voorlichting markt

Veel van deze maatregelen zijn gepubliceerd. Onze aanpak stopt namelijk niet bij het opleggen van een maatregel aan een overtreder. Bij onze aanpak hoort ook het voorlichten van de markt, onder het motto: ‘Een gewaarschuwde markt telt voor twee’. Bij de keuze voor een beleggingsproduct of onderneming kan de consument onze website raadplegen. Op onze website publiceren wij veel van de maatregelen die wij aan ondernemingen hebben opgelegd. Ook waarschuwen wij tegen ondernemingen die ten onrechte geen vergunning of goedgekeurd prospectus hebben. Bij het geven van deze waarschuwingen maken wij overigens goed gebruik van ons internationale netwerk van toezichthouders. Zwendelaars laten zich namelijk niet beperken door landsgrenzen; ze maken er zelfs handig gebruik van.

Ik geef u een voorbeeld van de wijze waarop wij met onze waarschuwingslijsten de consument tegen beleggingsfraude kunnen beschermen. Vanaf 3 september 2007 is Bordeaux Advisory B.V. in onze waarschuwingslijst opgenomen. In de toelichting hierop geven wij onder andere aan dat Bordeaux Advisory B.V. in Nederland beleggingsobjecten aanbiedt en heeft aangeboden zonder dat zij daartoe beschikt over de vereiste vergunning. Wie even *googlet* ontdekt dat Bordeaux Advisory B.V. beleggingen in wijn heeft aangeboden. Wie nog even verder *googlet* ziet dat deze wijn wel eens een hele zure afdronk kan hebben. Volgens het openbaar ministerie is er zelfs géén afdronk, laat staan wijn. Halverwege 2009 moest Bordeaux Advisory B.V. dan ook verschijnen voor de strafrechter. Ik hoop dat wij met onze waarschuwing consumenten ervan hebben weerhouden te beleggen bij deze onderneming.

2.5 Pijler III: Wet oneerlijke handelspraktijken

Het hiervoor beschreven vergunning- en prospectustoezicht is voornamelijk gebaseerd op de Wet op het financieel toezicht. De Wet op het financieel toezicht kent in dit verband echter een belangrijke vrijstelling. Beleggingen die een minimuminleg kennen bóven de € 50.000,- vallen niet onder het toezicht van de AFM op de Wet op het financieel toezicht. De ratio hierachter is dat consumenten die beschikken over dergelijke bedragen voldoende kennis hebben van de financiële markten, of voldoende draagkrachtig zijn om deze kennis in te roepen. In het publieke debat is deze vrijstelling van de Wet op het financieel toezicht, en de achterliggende ratio veel besproken. Hierbij wordt wel eens de suggestie gewekt dat de AFM machteloos staat tegenover malafide ondernemingen die onder die vrijstelling opereren. Dat is ten onrechte. De AFM beschikt sinds eind 2008 over een middel in dit verband: het toezicht op de Wet oneerlijke handelspraktijken. De Wet handhaving consumentenbescherming heeft de AFM namelijk aangewezen als toezichthouder in dezen.

De Wet Oneerlijke handelspraktijken verbiedt misleidende of agressieve handelspraktijken en verplicht ondernemingen om aan de financiële consument essentiële informatie te verstrekken. Wij kunnen de wet dan ook goed gebruiken bij vermoedens van beleggingsfraude. Als de AFM signalen bereiken over mogelijke beleggingsfraude bij een onderneming die is vrijgesteld van de Wet op het financieel toezicht, dan kan zij vergaande onderzoeksbevoegdheden inzetten. Toezichthouders kunnen bijvoorbeeld het kantoor van de betreffende onderneming betreden en inlichtingen vorderen. Ook kunnen zij inzage in de administratie vorderen, om bijvoorbeeld te onderzoeken of het geld wordt besteed conform de beloftes aan

consumenten. Eenieder is verplicht om medewerking te verlenen aan de toezichthouders. De AFM kan deze medewerking afdwingen door middel van een last onder dwangsom, die kan oplopen tot € 80.000,-.

Als de AFM vervolgens een overtreding van de Wet oneerlijke handelspraktijken constateert, dan kan de AFM naleving afdwingen door een last onder dwangsom. Ook kan de AFM een boete opleggen van maximaal € 450.000,-. Ik wijs er op dat, na de recente wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht, de AFM deze bestuurlijke boete ook kan opleggen aan natuurlijk personen die – kort gezegd – kunnen worden aangemerkt als feitelijk leidinggevende. De AFM kan de kwade genius achter een beleggingsfraude dus persoonlijk hard raken met zo'n sanctie.

Sinds inwerkingtreding van de Wet oneerlijke handelspraktijken in oktober 2008 is de AFM ruim twintig onderzoeken gestart (t/m Q3 2009) na signalen over misleidende of agressieve handelspraktijken. Het door consumenten ingelegde vermogen bij de betrokken ondernemingen schatten wij op tenminste 200 miljoen euro in totaal. In de eerste drie kwartalen van 2009 hebben de onderzoeken geleid tot dertien lasten onder dwangsom en twee aangiftes. Enkele van deze onderzoeken, zoals die naar de Lemmens Groep, Top Real Estate Investments en Partrust, zullen u niet ontgaan zijn vanwege de ruime media aandacht. Ter illustratie beschrijf ik voor u kort het onderzoek naar Partrust. Partrust heeft geld aangetrokken van consumenten door middel van het uitgeven van obligaties à 50.000,- euro per stuk. Naar schatting hebben consumenten voor bijna 30 miljoen euro hierin belegd. Op een gegeven moment bereikten ons signalen van verontruste consumenten dat het rendement niet meer werd uitbetaald. De Wet op het financieel toezicht bood geen uitkomst. De

minimale inleg was immers 50.000,- euro, waardoor in dit geval de vrijstelling van de Wet op het financieel toezicht van toepassing was. De AFM is haar onderzoek dan ook gestart in november 2008 op basis van de Wet Oneerlijke handelspraktijken. Tijdens ons onderzoek bleek dat Partrust geld van nieuwe beleggers niet heeft geïnvesteerd, maar als rendement heeft uitgekeerd aan andere beleggers. Kortom: een piramidespel. In januari 2009 heeft de AFM een last onder dwangsom opgelegd aan Partrust, opdat Partrust de consumenten duidelijk, begrijpelijk en ondubbelzinnig zou informeren over de deplorabele financiële situatie van Partrust. Kort daarop heeft de AFM aangifte gedaan tegen Partrust wegens onder andere oplichting. Hoe nijpend de financiële situatie van Partrust was bleek overigens uit het in mei 2009 uitgesproken faillissement van Partrust.

3. Opsporing

Ik heb voor u zojuist de drie belangrijkste pijlers van onze aanpak van beleggingsfraude beschreven, maar onthoud: de AFM is een bestuursrechtelijke toezichthouder. Per definitie kent beleggingsfraude een belangrijke strafrechtelijke component. Ingeval van goed georganiseerde beleggingsfraude is actie van justitiële diensten geboden. Ons bestuursrechtelijk instrumentarium schiet dan immers tekort. In die gevallen doen wij aangifte bij het Openbaar Ministerie – ik noemde zojuist al even Partrust als voorbeeld. Ander voorbeeld is onze aangifte tegen Caribbean Comfort in 2008. Een resultaat van de vergaander bevoegdheden van het Openbaar Ministerie heeft u kunnen lezen in de media. Bestuurder Gert P. is halverwege 2009 op verzoek van het Openbaar Ministerie aangehouden en uitgeleverd door de Dominicaanse autoriteiten.

In onze aanpak van beleggingsfraude werken wij dus nauw samen met justitiële en andere diensten, in binnen- en buitenland. Dit doen wij onder andere in het kader van het FEC, het Financieel Expertise Centrum.

- 000 -