

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2024

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2024

Bijgaand zend ik u het onderzoeksrapport naar de evaluatie van de Fraudehelpdesk. Het onderzoek werd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Kenniscentrum uitgevoerd door een onderzoeksteam van Pro Facto, bestaande uit prof. dr. H. Winter, mr. C. Veen, mr. C. Bartlema, J. Cazemier Msc. De Fraudehelpdesk heeft aan het onderzoek medewerking verleend.

Voor de volledigheid informeer ik u met deze brief over de aanleiding van het onderzoek en de vat ik de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers samen. Ik ga deze met de Fraudehelpdesk en andere betrokken partijen bestuderen en bespreken en informeer uw Kamer naar verwachting medio 2024 over de opvolging van het onderzoek.

Aanleiding

De Fraudehelpdesk bestaat inmiddels ruim tien jaar. De aanleiding voor de oprichting destijds was een behoefte aan meer inzicht in de aard en omvang van horizontale fraude en de daarbij gebruikte modus operandi.¹ Ook werd het noodzakelijk geacht meer fraudebewustzijn onder burgers en kleine ondernemers te creëren en slachtoffers te ondersteunen. Na het wegvallen van de subsidie van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) is het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) vanaf 2023 de enig overgebleven subsidieverstrekker van de Fraudehelpdesk.

Het evaluatieonderzoek beoogt de besluitvorming te ondersteunen bij het herijken van de rol van de Fraudehelpdesk en de subsidierelatie. Met deze

¹ Horizontale fraude betreft fraude die is gericht tegen burgers, financiële instellingen of bedrijven.

evaluatie is ook invulling gegeven aan het hiaat dat een doelmatigheids-onderzoek naar de subsidieverstrekking aan de Fraudehulpdesk ontbrak.²

Belangrijkste onderzoeksresultaten

De evaluatie bestond uit een planevaluatie in de vorm van een reconstructie van de beleidstheorie en een procesevaluatie waarin is ingezoomd op de uitvoering van de werkzaamheden van de Fraudehulpdesk, de naamsbekendheid, de waardering en op knelpunten bij de uitvoering van de werkzaamheden van de Fraudehulpdesk. Tenslotte is onderzocht in welke mate de Fraudehulpdesk zich onderscheidt van andere meldpunten voor horizontale fraude.

Beleidsreconstructie

Doelen bij het oprichten van de Fraudehulpdesk waren de ondersteuning van slachtoffers van fraude en vergroting van de weerbaarheid van burgers en bedrijven tegen pogingen tot oplichting en fraude. Deze doelen zouden bereikt moeten worden door de inrichting van een centraal meldpunt met als (basis)diensten: 1. de registratie van meldingen van fraude, 2. het verstrekken van informatie over verschijningsvormen van fraude en 3. het doorverwijzen van slachtoffers. In de huidige Fraudehulpdesk staan deze diensten nog steeds centraal.

Ten aanzien van de effectiviteit van de inrichting van een centraal laagdrempelig meldpunt voor het doorverwijzen en verstrekken van informatie aan slachtoffers van fraude is in de literatuur onderbouwing gevonden.³ Slachtoffers hebben behoefte aan een *single point of contact* waar zij hun melding over fraude doen en waar hen wordt verteld wat zij vervolgens kunnen verwachten. Het gevoel doorverwezen te worden, verhoogt de stress bij slachtoffers.

Wat betreft haar doelstellingen van ondersteuning en vergroting van de weerbaarheid van slachtoffers van fraude onder burgers en bedrijven, wordt de effectiviteit van de Fraudehulpdesk beperkt door de weigering van de Autoriteit Persoonsgegevens om een vergunning te verstrekken voor het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens ten behoeve van derden. Hierdoor mag de Fraudehulpdesk geen persoonsgegevens van vermoedelijke oplichters met betrekking tot fraudemeldingen delen met politie en openbaar ministerie.

Verder verwijzen de onderzoekers naar wetenschappelijke literatuur waarin kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van publiekscampagnes. De Fraudehulpdesk zet dit instrument regelmatig in om het publiek te informeren over nieuwe vormen van fraude. De onderzoekers merken daarover op dat het delen van alleen kennis over fraude en oplichting niet of slechts beperkt effectief is in het veranderen van online gedrag van mensen.

Financiering

Sinds de oprichting van de Fraudehulpdesk verstrekten de Ministeries van JenV en EZK subsidie aan de Fraudehulpdesk waarbij jaarlijks besloten werd over continuering van de subsidieverstrekking. EZK bouwde in 2021 en 2022 haar subsidieverstrekking af en vanaf 2023 is het Ministerie van

² Kamerstukken II 2021/22, 33 199, nr. 48, bijlage, p. 18.

³ Zie p. 30 van het onderzoeksrapport, M. Button, e.a.: A better deal for victims. London: National Fraud Authority 2009, p. 68 en 78.

JenV de enig overgebleven subsidieverstrekker. In 2023 is € 1.084.168,– aan subsidie verstrekt.

Bijdrage aan preventie en bestrijding van horizontale fraude

De bijdrage van de Fraudehelpdesk aan de gestelde doelen, ondersteuning van slachtoffers van fraude en het vergroten van de weerbaarheid, is lastig vast te stellen, mede omdat een nulmeting ontbreekt. Beide worden beïnvloed door een groot aantal factoren. Om deze redenen is in het onderzoek gekeken naar de wijze waarop de Fraudehelpdesk invulling geeft aan het bereiken van de doelen en naar de beoordeling van de dienstverlening door melders en ketenpartners.

Het vragenlijstonderzoek onder melders van fraude bij de Fraudehelpdesk levert een indicatie op over de mate van ondersteuning die zij door de Fraudehelpdesk hebben ervaren. De helft van de respondenten zegt tevreden te zijn over de hulp van de Fraudehelpdesk en ruim 60% van de respondenten heeft het gevoel naar de juiste organisatie te zijn doorverwezen. Van de ontevreden respondenten was een deel van de melders in de veronderstelling dat de Fraudehelpdesk actie zou ondernemen tegen de fraudeur.

Een directe informatiebron die meetbaar maakt of de bijdrage van de Fraudehelpdesk bijdraagt aan het weerbaarder maken van burgers en bedrijven tegen (pogingen tot) oplichting is niet beschikbaar. Wel geven ketenpartners in de interviews aan dat het aannemelijk is dat de voorlichting van de Fraudehelpdesk bijdraagt aan het vergroten van de weerbaarheid van burgers en bedrijven en aan de preventie tegen fraude, hoewel uit onderzoek ook blijkt dat alleen publieksinformatie onvoldoende is voor het veranderen van het (online) gedrag van mensen.⁴

Positie van de Fraudehelpdesk in het landschap van meldpunten voor horizontale fraude

Momenteel zijn er circa 65 meld- en hulppunten voor horizontale fraude. Dit is sterk in tegenspraak met het oorspronkelijke idee voor het inrichten van de Fraudehelpdesk als dé centrale helpdesk voor fraude. Wel onderscheidt de Fraudehelpdesk zich van veel van de andere meldpunten (veelal onderdeel van grotere bedrijven, instellingen of publieke meldpunten) doordat het zich richt op preventie en ondersteuning van slachtoffers van alle vormen van fraude. De Fraudehelpdesk verleent geen diensten die uniek zijn, maar de combinatie van diensten en de brede oriëntatie op alle vormen van fraude maakt de dienstverlening van de Fraudehelpdesk uniek.

(Verdere) verbetering van de doelbereiking van de Fraudehelpdesk

Volgens ketenpartners impliceert de naam «Fraudehelpdesk» dat slachtoffers van fraude er ook hulp kunnen krijgen. Van de respondenten gaf 22% aan (zeer) ontevreden te zijn over de dienstverlening van de Fraudehelpdesk. Een belangrijke oorzaak hiervoor was de verwachting dat er door de Fraudehelpdesk actie zou worden ondernomen. Omdat dit slechts beperkt het geval is, is de Fraudehelpdesk eerder te kenschetsen als melddesk dan als helpdesk.

Tijdens de expertmeeting georganiseerd door de onderzoekers kwamen enkele mogelijkheden voor betere ondersteuning van slachtoffers door de

⁴ Zie p.30 van het onderzoeksrapport, Bada e.a. (2015): Cyber security awareness campaigns: Why do they fail to change behaviour?

Fraudehelpdesk naar voren: het bieden van hulp bij het doen van aangifte, het invullen van formulieren of het verhalen van schade. Daarnaast zouden slachtoffers van fraude geholpen zijn wanneer de Fraudehelpdesk «warm» zou kunnen doorverwijzen. Omdat dan persoonsgegevens overgedragen zouden moeten worden stuit dit op juridische bezwaren.

De onderzoekers beschrijven dat er in de afgelopen jaren beperkt inhoudelijke afstemming is geweest tussen het Ministerie JenV en de Fraudehelpdesk. Ook de gestelde subsidievoorwaarden lijken weinig richting te geven. Er gelden bijvoorbeeld geen output/outcome-afspraken over de te leveren diensten. Het ministerie heeft de ambitie uitgesproken om in de toekomst meer vraaggestuurd te gaan samenwerken vanuit een meerjarige beleidsvisie. Deze beleidsvisie moet nog vorm krijgen.

De jaarlijks terugkerende onzekerheid over continuering en hoogte van de subsidieverstrekking bemoeilijkt de langetermijnplanning van de Fraudehelpdesk, beperkt de Fraudehelpdesk in haar ontwikkelambities en maakt de organisatie kwetsbaar. Een meerjaren subsidiesystematiek zou de Fraudehelpdesk meer stabiliteit kunnen geven en minder kwetsbaar maken.

Voor het verwerken van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden is een vergunning van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) vereist. De AP heeft de aanvraag van de Fraudehelpdesk daartoe afgewezen. De AP acht het niet noodzakelijk dat de Fraudehelpdesk voor het adviseren van melders persoonsgegevens van strafrechtelijke aard dient te verwerken. Voor de Fraudehelpdesk betekent dit een belemmering in haar dienstverlening omdat zij persoonsgegevens van vermoedelijke oplichters niet mogen doorgeven aan de politie. Slachtoffers kunnen uiteraard wel zelf aangifte doen.

De meningen van ketenpartners ten aanzien van het delen van persoonsgegevens tussen organisaties zijn verdeeld. Een aantal zag de meerwaarde van het delen van gegevens over fraudeurs, omdat het fraude beter bestrijdbaar maakt. Andere ketenpartners zagen niet direct deze noodzaak. Uit de beleidsreconstructie volgt dat de Fraudehelpdesk met name is opgericht met een preventiedoelstelling, gericht op de voorkant van de bestrijdingsketen. Met het delen van persoonsgegevens over fraudeurs met andere organisaties zou de Fraudehelpdesk meer actief aan de achterkant van de bestrijdingsketen worden. Gelet op de doelstellingen die uit de beleidsreconstructie naar voren kwamen (meldfunctie, informatieversteking en doorverwijzing) lijkt een actieve rol van de Fraudehelpdesk bij het aangifteproces of de opsporing volgens de onderzoekers niet voor de hand te liggen.

Ontwikkelrichtingen

Voor de toekomst van de Fraudehelpdesk achten de onderzoekers verschillende ontwikkelrichtingen mogelijk. Indien de Fraudehelpdesk haar dienstverlening op de huidige wijze voortzet, zal het een zekere maar lastig vast te stellen bijdrage leveren aan de preventie van fraude en de ondersteuning van fraudeslachtoffers.

Een andere mogelijkheid is dat de Fraudehelpdesk in de toekomst verdwijnt. In dat geval kan er op termijn een lacune op het gebied van fraudepreventie ontstaan. Uit het deelonderzoek naar het landschap van fraudemeldpunten blijkt dat de Fraudehelpdesk de enige organisatie is die zich richt op alle vormen van fraude en ook een overkoepelend beeld heeft van trends en ontwikkelingen op het terrein van fraude. Keten-

partners lieten in het onderzoek weten dat ze deze informatie nuttig achten, onder meer met het oog op preventie.

Een laatste mogelijke ontwikkelrichting is dat de Fraudehelpdesk de huidige dienstverlening verder ontwikkelt en uitbouwt. Gedacht kan worden aan het (praktisch) ondersteunen van slachtoffers en het bij elkaar brengen van informatie van ketenpartners op het gebied van trends en ontwikkelingen.

Opvolging

De Fraudehelpdesk heb ik verzocht om alvast in samenwerking met andere meldpunten en organisaties werk te maken van het warm(er) doorverwijzen van slachtoffers, ook voor het doen van aangifte bij de politie.

Aan de hand van een nadere analyse van de uitkomsten en het overleg met de Fraudehelpdesk en diverse partners in het fraude-werkveld zal ik uw Kamer naar verwachting medio 2024 informeren wat mijns inziens de gewenste ontwikkelrichting is en wat dat eventueel betekent voor beleidskeuzes in de prioriteiten, capaciteit en middelen die daarvoor nodig zijn.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius