

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

985

Vragen van het lid **Van Nispen** (SP) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *het vervolgen van verslagleggingsfraude* (ingezonden 4 oktober 2022).

Antwoord van Minister **Yeşilgöz-Zegerius** (Justitie en Veiligheid), mede namens de Ministers voor Rechtsbescherming en van financiën (ontvangen 9 december 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 480.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het opinieartikel waarin betoogt wordt dat verslagleggingsfraude vaker vervolgd zou moeten worden in Nederland, omdat misleiding van het publiek voorkomen moet worden en de betrouwbaarheid van jaarrekeningen en het publieke vertrouwen daarin essentieel is voor het goed functioneren van het economisch verkeer?¹

Antwoord 1

Ja, daarmee ben ik bekend.

Vraag 2

Is bekend hoe groot naar schatting de omvang van de schade door verslagleggingsfraude is? Zo ja, hoeveel bedraagt deze schade? Zo nee, bent u bereid hier nader onderzoek naar te doen?

Antwoord 2

Bij verslagleggingsfraude wordt gebruik gemaakt van onjuiste of valse en misleidende informatie en stukken. Verslagleggingsfraude kan om die reden ook op grond van valsheid in geschrifte worden vervolgd. Cijfers over schade van verslagleggingsfraude worden niet apart bijgehouden. De omvang van deze fraude is ook niet goed vast te stellen, omdat het causaal verband tussen onjuiste jaarverslaglegging en schade die derden ondervinden moeilijk te bepalen is. Ook komt jaarverslagleggingsfraude in combinatie met andere vormen van fraude voor. Welke schade door welke fraude wordt veroorzaakt, is lastig te bepalen. Ik zie op dit moment geen aanleiding om een onderzoek in te stellen.

¹ Accountancy Vanmorgen, 30 september 2022, «Opinie, Fraudebestrijding begint bij het aanpakken van verslaggevingsfraude», Opinie | Fraudebestrijding begint bij het aanpakken van verslaggevingsfraude • Accountancy Vanmorgen.

Vraag 3

Kunt u uiteenzetten hoeveel veroordelingen er de afgelopen vijf jaar zijn geweest van zogenaamde verslagleggingsfraude (art. 336 Sr), per jaar uitgesplitst?

Antwoord 3

Volgens de registratie van de Raad voor de Rechtspraak is in de jaren 2017 t/m 2021 in minder dan 10 zaken per jaar artikel 336 van het Wetboek van Strafrecht bewezen verklaard door de rechter in eerste aanleg. Ter aanvulling merk ik op dat dit geen volledig beeld geeft over de strafrechtelijke aanpak van verslagleggingsfraude, aangezien ook vervolging kan worden ingesteld op grond van valsheid in geschrifte (artikel 225 Wetboek van Strafrecht) vanwege het gebruikmaken van valse stukken. In de jaren 2017 t/m 2021 gaat het om zo'n 500 tot 800 zaken per jaar waarin de rechter in eerste aanleg valsheid in geschrifte bewezen heeft verklaard. Hierbij gaat het ook om andere fraudevormen dan verslagleggingsfraude.

Vraag 4

Hoe vaak heeft het Openbaar Ministerie (OM) de afgelopen vijf jaar verslagleggingsfraude ten laste gelegd, per jaar uitgesplitst?

Antwoord 4

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft in 2017 in totaal 14 zaken op grond van artikel 336 van het Wetboek van Strafrecht afgedaan, waarvan in 4 zaken het OM tot een dagvaarding heeft besloten. In 2018 waren dat in totaal 3 zaken, waarvan in 1 zaak een dagvaarding. In 2019 waren het in totaal 9 zaken, waarvan in 3 zaken een dagvaarding. In 2020 betrof het 10 zaken, waarvan in 4 zaken een dagvaarding. In 2021 ging het om in totaal 3 zaken zonder een dagvaarding. In de zaken waarin niet is gedagvaard, kan het OM de zaak met een transactie, strafbeschikking of sepot afdoen.

Vraag 5

Bent u het ermee eens dat een actieve houding ten aanzien van het vervolgen van verslagleggingsfraude goed zou zijn in het tegengaan financieel crimineel handelen? Zo ja, wordt verslagleggingsfraude op dit moment volgens u voldoende actief vervolgd? Indien ja, waar blijkt dit dan uit?

Antwoord 5

Ja, ik ben het ermee eens dat vervolging van verslagleggingsfraude belangrijk is, ook als signaal dat dergelijk frauduleus gedrag strafbaar is. Op de gepleegde inzet ben ik ingegaan bij het antwoord op vraag 3 en 4. Deze acht ik op basis van de huidige signalen en beschikbare capaciteit afdoende.

Vraag 6

Heeft het OM voldoende capaciteit om verslagleggingsfraude zo veel als mogelijk te vervolgen? Zo nee, wat gaat u hier aan doen?

Antwoord 6

Verslagleggingsfraude wordt zoals is toegelicht in het antwoord op de vragen 2 en 3 in de meeste gevallen niet afzonderlijk vervolgd, maar veelal in combinatie met valsheid in geschrifte. Het OM onderzoekt uiteraard ontvangen meldingen van verslagleggingsfraude, maar zal ook afwegen of de inzet van het strafrecht in een individuele zaak passend is en wat er kan binnen de beschikbare capaciteit.

Vraag 7

Kut u ingaan op de voorstellen die gedaan worden door de auteur van het artikel? Bent u bereid deze voorstellen over te nemen?

Antwoord 7

Ik zal hieronder ingaan op de achtereenvolgende voorstellen van de auteur, die ik steeds eerst citeer.

«De Minister van Justitie en Veiligheid gebruikt haar bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven aan het Openbaar Ministerie om per direct streng te handhaven op verslagleggingsfraude ex. art. 336 Sr. en overtreders actief te vervolgen».

De bindende aanwijzing is een zeer vergaande bevoegdheid, waarbij de Minister zich zeer terughoudend dient op te stellen. Het Openbaar Ministerie opereert zelfstandig en onafhankelijk en dat geldt ook in geval van de opsporing en vervolging van verslaggevingsfraude. Het geven van een specifieke aanwijzing vind ik mede gelet op wat het OM reeds doet op dit onderwerp dan ook niet nodig en acht ik bovendien onwenselijk. Over de keuzes en prioritering die het OM hanteert, wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd met een Kaderbrief en daarover vindt verantwoording plaats aan uw Kamer.

- **«Verbied trustkantoren, die immers bestaan bij de gratie van het niet publiceren van de jaarrekeningen van hun cliënten».**

Vennootschappen die gebruik maken van trustkantoren dienen een jaarrekening te publiceren en blijven daarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk. Zoals is toegelicht in de kabinetsreactie bij het rapport «De toekomst van de trustsector», die 7 oktober naar uw Kamer is gezonden, gaat het kabinet niet over tot een verbod op de trustsector.² In het onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat een verbod niet efficiënt en doelmatig is ter beheersing van integriteitsrisico's gemoeid met trustdienstverlening. Wel worden de integriteitsrisico's bij trustdienstverlening gezien. Daarom blijft het kabinet zich inzetten voor verschillende lopende wettelijke maatregelen om dergelijke risico's beter te beheersen en zijn aanvullende maatregelen aangekondigd, zoals wetgeving om trustshoppen te voorkomen en het bevorderen van transparantie in de jaarrekening van trustkantoren.

- **«Stel verplichte jaarrekeningcontroles voor alle vennootschappen waar meer dan 10 miljoen euro op jaarbasis doorheen loopt, ongeacht het aantal FTE's dat deze vennootschappen in dienst hebben».**

Het laten uitvoeren van een accountantscontrole vloeit voort uit de EU-richtlijn 2013/34/EU inzake de jaarrekening. De controle door een accountant kan op basis van die richtlijn enkel verplicht worden gesteld voor middelgrote en grote ondernemingen (artikel 34). Dat zijn ondernemingen die voldoen aan twee van de drie volgende eisen: een balanstotaal van meer dan € 20 miljoen, een netto-omzet van meer dan € 40 miljoen en meer dan 250 werknemers (artikelen 3 en 4). De richtlijn laat de lidstaten niet de vrijheid om een accountantscontrole voor te schrijven aan kleinere vennootschappen.

- **«Stel onafhankelijk toezicht op accountants, advocaten, fiscalisten en notarissen in. Leden van deze beroepsgroepen die actief betrokken zijn bij financiële criminaliteit krijgen onvermijdelijk te maken met doorhaling van hun lidmaatschappen bij de verschillende beroepsorganisaties».**

De genoemde beroepsgroepen vallen onder het tuchtrecht en onder de aangestelde toezichthouders. Berisping, bestraffing of een beroepsverbod kunnen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van elk geval, deel uitmaken van op te leggen maatregelen.

- **«Registreer in het Handelsregister van elke onderneming, naast UBO-gegevens, of is voldaan aan de wettelijke controleplicht, én of is voldaan aan de deponeringsplicht».**

De openbaarmaking van de jaarrekening geschiedt bij het handelsregister. Indien een onderneming onder de verplichting valt om de jaarrekening door een accountant te laten controleren, dan dient ook de controleverklaring openbaar gemaakt te worden bij het handelsregister (artikel 394, vierde lid en artikel 392, eerste lid, onder a, van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek). Het is dus al zichtbaar in het handelsregister of de jaarrekening en de accountantsverklaring zijn gedeponneerd.

- **«Handhaaf actief op de wettelijk verplichte UBO-registraties, op de wettelijk verplichte jaarrekeningcontroles en op het wettelijk verplicht deponeren van jaarrekeningen, door middel van automatisch door een informatiesysteem gegenereerde verzuimboetes die per dag toenemen bij niet-naleving.»**

Wat betreft de jaarrekeningcontrole dient te worden opgemerkt dat het in de eerste plaats de algemene vergadering van aandeelhouders is die kan nagaan of de accountantsverklaring is opgesteld. Zij geven doorgaans zelf de opdracht aan de accountant tot het doen van onderzoek van de jaarrekening

² Kamerstuk 32 545, nr. 180.

(artikel 2:393, tweede lid, Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en zij dienen voor de vergadering waarop zij de jaarrekening dienen vast te stellen, ook de accountantsverklaring voorgelegd te krijgen (artikelen 2:102 en 212 BW). Verder kan een bestuurder die niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 2:394 BW, waaronder de openbaarmaking van de jaarrekening en de accountantsverklaring, hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld in geval van faillissement, omdat hij dan zijn taak onbehoorlijk heeft vervuld en er wordt vermoed dat onbehoorlijke taakvervulling een belangrijke oorzaak is van het faillissement. Dit kan ook een bestuurder betreffen die vanuit een trustkantoor optreedt. Ook de markt zelf vervult een sanctionerende rol wanneer partijen geen zakendoen met of geen financiering verstrekken aan ondernemers die hun jaarrekening niet openbaar maken of niet hebben laten controleren ondanks de verplichting daartoe. Het openbaar maken van de jaarrekening door beursvennootschappen valt op grond van de Wet op het financieel toezicht onder het toezicht van de Autoriteit Financiële Markten. Handhaving vindt plaats op basis van signalen. De strafrechtelijke handhaving van de verplichting om de jaarrekening te deponeren wordt ingezet als ultimum remedium.

Ten aanzien van het UBO-register wordt de handhaving uitgevoerd door Bureau Economische Handhaving (BEH). Het niet voldoen aan de registratieplicht in het UBO-register betekent een overtreding van de Handelsregisterwet en is daarnaast een delict onder de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat verschillende sancties opgelegd kunnen worden, waaronder een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. In uitzonderlijke gevallen kan BEH een casus voor strafrechtelijke handhaving doorverwijzen naar het Openbaar Ministerie met in zeer uitzonderlijke gevallen een gevangenisstraf als gevolg. Voordat een sanctie wordt opgelegd, ontvangen juridische entiteiten altijd eerst per brief een laatste waarschuwing met een termijn om alsnog aan de registratieplicht te voldoen. Er wordt dus niet zonder aankondiging een boete of sanctie opgelegd. Het kabinet is van mening dat met de bestaande maatregelen sprake is van een adequate inzet van publieke middelen.