

Vergaderjaar 2018–2019

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 243

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2019

In het Algemeen Overleg Financieel-economische criminaliteit op 4 oktober 2018 (Kamerstuk 29 911, nr. 210) is uw Kamer een schriftelijke reactie toegezegd op de SP-notitie *Bedrog bij Bankroet II*. De notitie is tijdens het overleg overhandigd door het lid Van Nispen (SP) en bevat voorstellen ter verbetering van de bestrijding van faillissementsfraude.

Met waardering hebben wij kennisgenomen van de bijdrage van de SP. Op verschillende punten waar de SP aandacht voor vraagt, lopen al initiatieven ter bestrijding van faillissementsfraude. Wij onderschrijven het belang om faillissementsfraude te bestrijden, omdat fraude het economisch stelsel ondermijnt, concurrentieverhoudingen verstoort en tot schade voor burgers en het bedrijfsleven leidt. Dit onbestraft laten, tast het rechtsgevoel aan. Ook deze vorm van fraude kan niet alleen met het strafrecht worden opgelost. Wij zien de inzet van het strafrecht op fraudezaken dan ook als een onderdeel van een brede handhavingsstrategie. In deze brief zullen we de genomen initiatieven toelichten, zoals die met de nieuwe faillissementswetgeving en de implementatie ervan zijn beoogd. Dit geldt in het bijzonder voor de werking van het civielrechtelijke bestuursverbod en het flankerend beleid, dat is gericht op de preventieve aanpak van veelplegers. Als bij stelselmatige faillissementsfraude en recidive eerder ingegrepen kan worden, zal dit onnodige schade en leed voor slachtoffers voorkomen. Tot slot zullen we ingaan op de onderdelen van de SP notitie.

Implementatie en evaluatie van nieuwe wetgeving

In de afgelopen periode is met brede steun van uw Kamer het faillissementsrecht gemoderniseerd. Binnen het wetgevingsprogramma *Herijking Faillissementsrecht* is nieuwe wetgeving tot stand gebracht. Hierbij zijn de volgende punten in de wetgeving verduidelijkt en vereenvoudigd: de strafbaarstelling van faillissementsfraude, de medewerking- en inlichtingenplicht van de failliet en de fraudesignalerende taak van de curator en

de introductie van het civielrechtelijk bestuursverbod. Omdat het enige tijd duurt voordat de effecten van deze aanpassingen merkbaar zijn, is met uw Kamer afgesproken dat binnen 4 jaar na inwerkingtreding een evaluatie zal worden uitgevoerd naar de effecten van de Wet versterking positie curator.¹ Hierbij zal op verzoek van uw Kamer in ieder geval inzichtelijk worden gemaakt tot welke toename van fraudemeldingen de versterking van de positie en de fraudesignalerende taak van de curator heeft geleid. Tevens is door uw Kamer verzocht om in te gaan op de financiële impact ervan voor crediteuren, omdat de fraudesignalerende taak van de curator uit de boedel wordt betaald.

Mede vanwege de wens om faillissementsfraudeurs preventief beter aan te kunnen pakken, is besloten tot de invoering van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod. Ook deze Wet civielrechtelijk bestuursverbod zal vijf jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.² Vooruitlopend op de evaluatie kan gemeld worden dat de eerste opgelegde civielrechtelijke bestuursverboden op verzoek van het OM een feit zijn. Bij beschikkingen van 19 december 2018 en 24 januari 2019 hebben twee veelplegers van faillissementsfraude een bestuursverbod voor de maximale duur van 5 jaar opgelegd gekregen.³

Overigens zal met het wetsvoorstel tot wijziging van de Handelsregisterwet⁴ worden voorzien in de benodigde juridische grondslag voor openbare registratie door de Kamer van Koophandel (KvK) in het digitaal raadpleegbaar bestuursverboden register. Die grondslag heeft de KvK nodig om de benodigde persoonsgegevens te kunnen verwerken. Dat wetsvoorstel is op 6 maart 2017 aangeboden aan uw Kamer. Tevens voorziet dat wetsvoorstel in de gewenste verruiming van het register, zodat op termijn ook de (onherroepelijke) strafrechtelijke beroepsverboden ten aanzien van bestuurders van rechtspersonen aan het register kunnen worden toegevoegd alsmede het ontslag door de rechtbank van stichtingsbestuurders.

De aanpak van veelplegers

In aanvulling op de wetgeving voor bestuursverboden is het flankerend beleid gericht op de aanpak van de zogenoemde (financiële) veelpleger. Zowel het lid van Dam (CDA)⁵ als de leden Van Nispen en Hijink (beiden SP)⁶ hebben daar eerder aandacht voor gevraagd. Hiermee wordt een groep fraudeurs bedoeld, die op verschillende terreinen actief is en financieel-economische schade veroorzaakt. Financiële veelplegers hebben faillissementen in hun bedrijfsmodellen geïncorporeerd en richten telkens nieuwe rechtspersonen op, waardoor het misbruik van rechtspersonen voor malafide handelingen in netwerkverband blijft bestaan. De Wet controle op rechtspersonen is gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik van en door vennootschappen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard. Indien er een verhoogd risico op misbruik door rechtspersonen wordt geconstateerd, verstrekt Justis een risico analyse aan toezichthoudende of handhavende diensten. Het is vervolgens aan de ontvangende partijen om te bepalen of en welke maatregelen passend zijn. We bezien of en hoe de risicomeldingen, die door Justis worden opgesteld, bijdragen tot effectieve repressie en preventie. Aangezien voor een effectieve aanpak

¹ Kamerstuk 34 253, nr. 9 gewijzigd amendement van de leden Van Wijngaarden en Recourt

² Handelingen II, 2014/15, 97, item 6, p.20.

³ Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2018:6261; Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2019:466

⁴ Kamerstuk 34 687, nr. 2

⁵ Aanhangsel Handelingen II, 2017/18, nr. 1665

⁶ Aanhangsel Handelingen II, 2016/17, nr. 2266

van veelplegers een proactieve samenwerking door ketenpartners nodig is, brengen we in kaart of de indicatoren en huidige mogelijkheden voor interventies voldoende adequaat zijn om veelplegers te detecteren en het risico op recidive vroegtijdig te onderkennen.

Hieronder gaan we in op de afzonderlijke voorstellen uit de notitie «Bedrog bij Bankroet II».

1. Betere publiek-private samenwerking

Bij fraudebestrijding geldt dat het opwerpen van barrières om schade te voorkomen het meeste effect heeft. Hierbij zijn er veel maatregelen die burgers en bedrijven zelf kunnen nemen, om te voorkomen dat ze slachtoffer worden van fraude. Goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen is bij de preventie van fraude van groot belang.

In de notitie wordt gesignaleerd dat betrokken partijen soms niet weten welke informatie zij aan elkaar kunnen doorgeven en welke niet. Om hier verbetering in aan te brengen pleit de SP voor een landelijk coördinerend platform. Dat achten wij niet nodig. Voor de strafrechtelijke aanpak van faillissementsfraude is er reeds sprake van een goede ketensamenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de Politie en de FIOD. Wel onderschrijven wij het belang van gegevensuitwisseling en om duidelijkheid te creëren over de mogelijkheden. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar de cross-sectorale gegevensuitwisseling tussen private partijen ten behoeve van fraudepreventie, naar het voorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Wij verwachten uw Kamer voor de zomer te kunnen informeren over de uitkomsten van dit onderzoek.

De SP wijst ook op de mogelijkheid van fraude buiten een faillissement, door de toepassing van turboliquidatie of het leeg achterlaten van rechtspersonen. Over het fenomeen turboliquidatie van rechtspersonen zal uw Kamer binnenkort separaat worden geïnformeerd door de Minister voor Rechtsbescherming.

2. Fraudesignalerende rol van curatoren

In de notitie wordt gepleit voor een uitbreiding van de garantstellingsregeling.

Dit komt overeen met de motie van het lid Gesthuizen c.s.⁷, waarin verzocht werd om een onderzoek naar de mogelijkheid van uitbreiding van de Garantstellingsregeling Curatoren 2012 (GSR)⁸. Uw Kamer is geïnformeerd over de uitvoering van deze motie. Hiervoor is een WODC onderzoek gestart, waarin onder meer de vraag wordt betrokken of de GSR kan worden verruimd met het oog op nieuwe aanspraken van curatoren, waaronder een garantstelling voor het vorderen van een civielrechtelijk bestuursverbod. De resultaten van dit onderzoek worden in september 2019 verwacht. De Minister voor Rechtsbescherming zal de onderzoeksbevindingen betrekken bij de nadere besluitvorming over de GSR. Uw Kamer wordt daarover dit najaar nader geïnformeerd.

In afwachting van de definitieve besluitvorming over de GSR, is het voornemen om in samenwerking met het Ministerie van Financiën voor dit jaar een beperkte pilotfinanciering mogelijk te maken. Het is belangrijk dat nu de wet in werking is getreden, jurisprudentie wordt ontwikkeld. Hierdoor ontstaat beter inzicht of de wet in de praktijk leidt tot de beoogde effecten en welke inspanning dit vergt van een curator.

⁷ Kamerstuk 34 253, nr. 12

⁸ Kamerstuk 29 911, nr. 169

3. Onderzoek van elk faillissement op signalen van fraude of misbruik

In de notitie wordt ervoor gepleit dat de curator de middelen moet krijgen om bij elk faillissement met behulp van een (financieel) deskundige na te gaan of er signalen zijn van fraude of misbruik.

Over de wens om bij elk faillissement te onderzoeken of er sprake is van fraude heeft de Minister voor Rechtsbescherming al tijdens het Algemeen Overleg d.d. 4 oktober 2018 aangegeven dat niet alle faillissementen frauduleus zijn. De curator onderzoekt de oorzaken van het faillissement en zal eventuele fraudesignalen en verdere acties bespreken met de rechter-commissaris. Een curator kan de rechter-commissaris al verzoeken tot de inschakeling van een externe deskundige (zie hiervoor onderdeel 5). Overigens zullen wij, om de fraudesignalerende rol van de curator te faciliteren, in samenspraak met ketenpartners en curatoren, voorzien in het actualiseren van de Leidraad aanpak (frauduleuze) faillissementen. De Leidraad is op initiatief van voormalig bijzonder hoogleraar faillissementsfraude, mr. C.M. Hilverda opgesteld en zal op verzoek van de betrokken stakeholders worden bijgewerkt. Het is de bedoeling dat de herziene opzet beter aansluit bij de informatiebehoefte van (beginnende) curatoren. De leidraad is bedoeld als praktisch hulpmiddel zodat een curator bijvoorbeeld weet waar hij welke informatie kan opvragen en wat hij in de samenwerking met publieke diensten zoals de Belastingdienst, Openbaar Ministerie, Politie en Justis mag verwachten.

4. Bestrijding van eenvoudige faillissementszaken door de politie

In de notitie wordt gepleit voor de opbouw en het behoud van kennis en ervaring binnen de politie en het voorkomen dat de aandacht voor de faillissementsfraudezaken moet concurreren met andere delicten. Tevens wordt voorgesteld en om eenvoudige faillissementszaken neer te leggen bij de regionale Finec teams.

Ten aanzien van de organisatie van de politie voor de aanpak van financieel economische criminaliteit bent u recent geïnformeerd⁹. Hierbij is aangegeven dat voor een effectieve aanpak van criminaliteitsfenomenen er sprake dient te zijn van een samenspel tussen verschillende generieke en specialistische onderdelen. Binnen de politie gaat het om de organisatie van de opsporing en de intelligencefunctie, op lokaal, regionaal en landelijk niveau. In dat licht is Finec aangemerkt als een van de thema's in de Ontwikkelagenda opsporing waar de politie een noodzaak ziet tot snelle doorontwikkeling van haar organisatie. De beoordeling wie, wanneer, welke prioriteit oppakt, is aan de driehoek. Faillissementsfraude kent verschillende verschijningsvormen, van zeer eenvoudig tot uiterst complex. Toedeling van eenvoudige en complexe faillissementsfraudezaken aan de politie respectievelijk de FIOD vindt plaats door het OM. Eenvoudige faillissementsfraudezaken worden binnen de politieorganisatie behandeld door basisteams en generieke opsporingsteams. De regionale Finecteams van de politie houden zich bezig met de meer complexere fraude- en witwaszaken en kunnen ook worden ingezet op faillissementsfraudezaken. Wij achten het een goede zaak dat de politie aandacht geeft aan het zo effectief mogelijk, op meerdere niveaus binnen de eigen organisatie, inzetten van de beschikbare financiële kennis en expertise.

⁹ Kamerstukken 28 684 en 29 911, nr. 555

5. Voldoende gespecialiseerde rechter-commissarissen

In de notitie wordt gepleit voor goed toezicht door de rechter-commissaris op de afwikkeling van faillissementen en wordt opgemerkt dat daarvoor door de hoge werkdruk te weinig tijd is. De SP pleit voor meer gespecialiseerde rechter-commissarissen en voor het inhuren van deskundigen die hen kunnen adviseren.

Met de Wet modernisering faillissementsprocedure is voorzien in een aantal maatregelen waarmee reeds tegemoet gekomen wordt aan deze zorg. Zo is de mogelijkheid geïntroduceerd om in een faillissement meerdere rechter-commissarissen te benoemen, waardoor het mogelijk is om de werkzaamheden die verband houden met het rechterlijk toezicht te verdelen onder meerdere personen. Dit bevordert de kwaliteit en de efficiëntie van het rechterlijk toezicht in omvangrijke of complexe faillissementen, waarin vaak ook meerdere curatoren zijn aangesteld. De Faillissementswet bepaalt dat de rechter-commissaris ter opheldering van alle omstandigheden rondom het faillissement getuigen kan horen of deskundigen kan vragen een onderzoek te verrichten of advies uit te brengen (art. 66 Faillissementswet). Het getuigenverhoor en het deskundigenonderzoek kunnen betrekking hebben op de oorzaken van het faillissement en het gedrag van de failliet, maar ook op allerlei handelingen van failliet of andere betrokkenen. Deze bevoegdheid kan ambtshalve en op verzoek van de curator worden uitgeoefend. Het inschakelen van een expert ter ondersteuning van de toezichthoudende taak van de rechter-commissaris is in de Wet modernisering faillissementsprocedure verduidelijkt.

De rechter-commissaris houdt toezicht op de taakuitoefening van de curator en geeft machtiging voor een aantal handelingen die de curator in het kader van het faillissement moet verrichten, bijvoorbeeld de verkoop van activa. Het insolventierecht is naar zijn aard complex vanwege de raakvlakken met andere beleidsterreinen zoals het strafrecht, goederenrecht en het arbeidsrecht. Zowel een curator als een rechter heeft hiermee te maken en zij scholen zich bij om te kunnen blijven voldoen aan de beroepseisen. De Minister voor Rechtsbescherming is momenteel met de Raad voor de Rechtspraak in overleg over de financiering van de rechterlijke macht in het kader van de driejaarlijkse prijsonderhandelingen. Er is geen aanleiding om de financiering van de rechtspraak voor faillissementszaken daarvan uit te zonderen.

6. Capaciteit bij politie en OM

In de notitie wordt verwezen naar een handhavingstekort vanwege onvoldoende capaciteit. Volgens de SP zou dit er niet toe moeten leiden dat fraudeurs vrijuit gaan.

Zoals u weet heeft het kabinet onderkend dat extra investeringen noodzakelijk zijn¹⁰ en daar is in de begroting 2017 ook naar gehandeld. Het kabinet heeft toen structureel 450 miljoen euro extra uitgetrokken voor de versterking van Justitie en Veiligheid in den brede, waaronder Politie, OM en Rechtspraak. Ook dit kabinet investeert flink in de strafrechtketen. Dat laat onverlet dat prioriteitstelling welke capaciteit voor welke taken wordt ingezet, logisch is en noodzakelijk blijft. Innovatie en verdere verbetering in de strafrechtketen zijn mogelijk. Over de diverse ontwikkelingen zijn wij met de ketenpartners in gesprek. Denk hierbij aan de investeringen in de politie, de middelen voor de digitalisering van de strafrechtketen en de middelen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

¹⁰ Kamerstuk 29 279, nr. 368

Tot slot

In deze brief hebben wij het beleid ter bestrijding van faillissementsfraude en de lopende initiatieven toegelicht. Daarbij zijn wij ook ingegaan op de aandachtspunten in de notitie van de SP. Wij zijn met de SP voor de aanpak van faillissementsfraude. Dit geldt in het bijzonder voor de aanpak van veelplegers. We zullen daarom de verdere implementatie, uitvoering en evaluatie van het beleid en regelgeving in samenwerking met de ketenpartners ter hand nemen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker