

Vergaderjaar 2014–2015

**34 011**

## **Wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod (Wet civielrechtelijk bestuursverbod)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 4 november 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

<b>I</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>1</b>
1.	Inleiding	1
2.	Het bestuursverbod in verhouding tot bestaande civielrechtelijke bevoegdheden	2
3.	Het bestuursverbod in verhouding tot de bestaande strafrechtelijke bevoegdheden	5
4.	Civielrechtelijke gevolgen van het bestuursverbod	5
5.	Handhaving	5
6.	Registratie van bestuursverboden	6
7.	Consultaties	7
8.	Belangrijkste aandachtspunten uit de consultatie	7
9.	Gevolgen voor het bedrijfsleven en nalevingskosten	8
<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>8</b>

### **I ALGEMEEN**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse en een positieve grondhouding kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij zijn van oordeel dat het goed is bestuurders die zich schuldig hebben gemaakt aan wanbestuur tijdens of in de aanloop naar een faillissement, langs civielrechtelijke weg te verbieden bij een nieuwe of andere rechtspersoon hun verwerpelijke activiteiten voor te zetten. Het wetsvoorstel maakt deel

uit van het Programma Herijking Faillissementsrecht. Dit programma rust op drie pijlers, te weten modernisering, versterking van het reorganiserend vermogen van bedrijven en fraudebestrijding. Dit wetsvoorstel behoort tot de laatste pijler. Het bestrijden van fraude dient naar de mening van de aan het woord zijnde leden hoge prioriteit te hebben. Fraude dient dan ook effectief te worden aangepakt. Aangezien faillissementsfraude het vertrouwen in het handelsverkeer ondermijnt, de concurrentieverhoudingen verstoort en voor grote financiële schade zorgt, steunen deze leden de regering volledig in haar voornemen meer mogelijkheden te scheppen om deze vorm van fraude te bestrijden. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen bij het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij delen de mening dat hiermee een verdere stap wordt gezet jegens faillissementsfraude en wanbestuur voorafgaand aan een faillissement.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zien hierin tevens een uitvoering van de aanbeveling in een notitie van deze leden om in bepaalde gevallen een civielrechtelijk beroepsverbod in te stellen voor bestuurders. Voornoemde leden lezen in de brief van de regering d.d. 4 augustus 2014 (kamerstuk 33 695, nr.6) betreffende de faillissementen van onder andere Sani Home, dat wordt verwezen naar onderhavig wetsvoorstel. Betekent dit dat de betrokken bestuurders een civielrechtelijk bestuursverbod zouden hebben gekregen als onderhavig wetsvoorstel tijdens die faillissementen reeds van kracht zou zijn geweest? Kortom, kan het scenario worden geschetst op basis van dezelfde feiten als in de betreffende casus, maar dan als ware deze wet reeds van kracht?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij onderschrijven het voornemen van de regering faillissementsfraude op een effectieve wijze te bestrijden en dit tevens breder te trekken door ook onregelmatigheden in of rondom een faillissement te bestrijden, zoals ernstige tegenwerking van de curator, faillissementsrecidive en de benadeling van crediteuren voorafgaand aan een faillissement.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij delen de opvatting van de regering dat faillissementsfraude bestreden dient te worden. De huidige maatregelen, zoals de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders of vernietiging van rechtshandelingen in het geval van faillissementspauliana, zijn vaak gericht op herstel achteraf. Het civielrechtelijk bestuursverbod daarentegen heeft een preventieve werking en kan dus een waardevolle aanvulling zijn op het bestaande instrumentarium.

## **2. Het bestuursverbod in verhouding tot bestaande civielrechtelijke bevoegdheden**

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed zien dat het opleggen van een bestuursverbod niet is gereserveerd voor de situatie dat een bestuurder is veroordeeld ter zake van faillissementsfraude. Zo ja, dan is er dus een reële mogelijkheid dat strafvervolgning ter zake van faillissementsfraude achterwege blijft, terwijl toch een bestuursverbod kan worden opgelegd. Hoewel voornoemde leden niet afwijzend staan tegenover deze mogelijkheid, zouden zij graag ten aanzien van deze keuze een nadere motivering ontvangen van de regering.

De leden van de SP-fractie vragen of het klopt dat een bestuursverbod kan worden opgelegd als ofwel sprake is van wanbeheer ofwel sprake is van faillissementsfraude, zolang er maar sprake is van een daadwerkelijk faillissement. Wat gebeurt er als een stille bewindvoerder in een (voorgenomen) flitsfaillissement en/of overname constateert dat sprake is van puur wanbeheer? Moet deze bewindvoerder deze situatie in stand laten totdat het fout gaat? Een bestuurder kan dan wellicht aansprakelijk worden gesteld wegens onbehoorlijk bestuur, maar wie zegt dat deze persoon niet vrolijk doorgaat bij de volgende rechtspersoon, of nog erger, in beide gevallen de overnemende partij is? Deze leden zien hierin een toegevoegde waarde voor een combinatie met een bestuursverbod. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op dit punt. Tevens spreken deze leden hun steun uit voor één van de aandachtspunten die bij de consultaties naar voren kwam, namelijk dat het bestuursverbod zich niet slechts tot faillissement gerelateerde situaties moet richten. De aan het woord zijnde leden vragen de regering meer duidelijkheid te geven over het aspect wanbeheer. Is er ook sprake van wanbeheer als bonussen conform afspraak zijn uitgekeerd terwijl duidelijk is dat het bedrijf op de rand van de afgrond balanceert en mede door het uitkeren van bonussen failliet zal gaan? Kan de regering tevens aangeven in hoeverre er niet per definitie samenloop zal ontstaan met het bestuursverbod in het stichtingenrecht? Is dit laatste bestuursverbod dan niet overbodig omdat onderhavig wetsvoorstel daar ook in voorziet, of zien deze leden dat verkeerd?

Wat de leden van de SP-fractie betreft legt de regering teveel nadruk op de curator waar het gaat om signalering van faillissementsfraude. Dit is immers nog steeds een taak van de overheid. De aan het woord zijnde leden hebben eerder gepleit voor een Nationale Fraude Autoriteit teneinde te voorkomen dat instanties langs elkaar heen werken maar elkaar juist versterken. In het bevorderen van die samenwerking heeft de overheid een belangrijke rol. Hoe ziet de regering dit? Op welke manier wordt voorkomen dat de curator straks de enig aangewezen is om faillissementsfraude te signaleren? Welke instanties behalve de curator, en wat de leden betreft de overheid, dienen nog meer betrokken te worden in deze signalering? Kan de regering de verschillende rollen en taken uiteenzetten en toelichten?

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de rolverdeling tussen het Openbaar Ministerie (OM) en de curator, alsmede over de verwachtingen die de regering koestert ten aanzien van de bevoegdheid van het OM tot vordering van een civielrechtelijk bestuursverbod. Deze leden constateren dat het strafrecht in onderhavig wetsvoorstel geen rol speelt. Er hoeven in het geheel geen strafbare feiten te zijn gepleegd om een bestuursverbod te laten intreden. De regering heeft het OM de bevoegdheid toegekend tot vordering van een civielrechtelijk bestuursverbod omdat deze volgens haar kan worden ingezet wanneer het algemeen belang in het geding is. Deze leden vragen de regering of er méér redenen zijn, want juist wanneer het algemeen belang in het geding is, zal dat in de praktijk meespelen voor het OM in de beslissing om de betrokkene(n) al dan niet strafrechtelijk te vervolgen. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of het toekennen van de bevoegdheid aan zowel de curator als het OM niet voor verwarring zal zorgen in de beslissing om al dan niet over te gaan tot vordering van een bestuursverbod. De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de situatie dat de curator niet van mening is dat het instellen van een vordering gerechtvaardigd is, maar het OM wél en laatstgenoemde vervolgens een vordering instelt. Wordt de positie en beslissingsbevoegdheid van de curator dan niet ondermijnd door het OM? Dit zou pijnlijke taferelen kunnen opleveren, temeer als voorwerp van meningsverschil vormt de wijze waarop de betrokkene zich heeft proberen te

disculperen voor zijn betwiste gedrag. Ook wordt hiermee de beslissing voor zowel de rechter-commissaris als de rechtbank ter beoordeling van de vordering er niet eenvoudiger op. Graag vernemen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts in te gaan op de stellingname van het College van procureurs-generaal (Hierna: het College van p-g) dat de positie van het OM inzake het vorderen van een civiel bestuursverbod niet wezenlijk verschilt van ieder ander willekeurige burger. Het OM zal de vordering niet instellen op basis van een strafrechtelijk dossier, dat ontbreekt immers, maar afhankelijk zijn van de informatievoorziening van derden. Dat roept de vraag op hoe stevig de positie van het OM in een dergelijke situatie is en wederom het punt in hoeverre dit afbreuk doet aan een eventuele eerdere beslissing van een curator om géén vordering in te stellen.

De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering voorts in te gaan op de financiële gevolgen en de werklast die onderhavig wetsvoorstel met zich meebrengt voor het OM. De regering geeft aan dat het onduidelijk is in hoeverre onderhavig wetsvoorstel van invloed is op de werklast van het OM. Waarom is dit onduidelijk? Het wetsvoorstel beoogt immers de problematiek van dubieus handelende bestuurders aan te pakken en dientengevolge gaat de regering er dus vanuit dat de genoemde instanties die een vordering tot een bestuursverbod kunnen instellen, (méér) zaken gaan oppakken. Aangezien het OM één van deze twee instanties is, gaan zij er ook vanuit dat dit geldt voor het OM, anders zou deze toegekende bevoegdheid aan deze instantie een dode letter in onderhavig wetsvoorstel zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan concretiseren of aan het OM extra middelen beschikbaar worden gesteld ter uitvoering van de aan haar opgedragen taken in dit wetsvoorstel en wat hiervan de hoogte is. Of verwacht de regering dat het OM de voorgestelde extra taken uitvoert met het thans beschikbare budget, hierbij in ogenschouw nemend dat het OM ook in 2015 een taakstelling opgelegd krijgt? (begroting Ministerie van Veiligheid en Justitie, Kamerstuk 34 000-VI, nr. 2., blz. 85)? De zinsnede in de memorie van toelichting dat «gemonitord zal worden de eerste twee jaar of er additionele middelen nodig zijn» duidt op de laatste aannamen en dat baart deze leden zorgen. Zij vragen de regering bovendien in te gaan op de opmerking dat dit is afgesproken met het OM. Is hier sprake geweest van afspraken of dat dit simpelweg is opgelegd vanuit de regering? In het advies van het College van p-g geeft het OM immers aan dat zij voor de uitvoering van het civielrechtelijk bestuursverbod extra capaciteit nodig heeft. Ook wordt door het OM aangegeven dat vrijwel altijd tegen de beslissing in een civielrechtelijke procedure beroep zal worden ingesteld en dat hiervoor zowel de capaciteit als de expertise bij het OM ontbreekt. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden ook op deze twee laatste punten een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of dit bovendien niet het zoveelste wetsvoorstel van de regering in de afgelopen twee jaar is, waarin méér wordt gevraagd van het OM maar geen extra middelen beschikbaar worden gesteld. Bij het antwoord op deze vraag, verzoeken deze leden de regering ook het aspect mee te nemen dat diverse wetsvoorstellen (waaronder onderhavige), niet zien op de primaire taakuitoefening van het OM, te weten de vervolging van strafbaar gestelde feiten.

Voornoemde leden merken op dat de regering aangeeft dat het civielrechtelijk bestuursverbod een uitzonderlijke sanctie is voor uitzonderlijke situaties. Deze leden vragen de regering desalniettemin een inschatting te maken van het aantal faillissementszaken per jaar dat in aanmerking komt voor het instellen van »een dergelijk bestuursverbod. De aan het woord zijnde leden vragen in dat kader een reactie op de inschatting van de Raad

voor de rechtspraak dat het om circa 520 zaken per jaar gaat waarvoor een bestuursverbod zou kunnen worden gevorderd. Kan de regering een overzicht geven van de werklast en de financiële gevolgen voor de betrokkenen instanties op basis van deze 520 zaken? Als de regering meent dat het aantal zaken minder of meer zal zijn, kan zij dit dan onderbouwen en hierbij tevens de gevolgen met betrekking tot de werklast en de financiële gevolgen weergeven?

### **3. Het bestuursverbod in verhouding tot de bestaande strafrechtelijke bevoegdheden**

De leden van de SP-fractie willen graag duidelijkheid over de samenloop van het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod en de straf die op grond van faillissementsfraude zelf kan worden verkregen. Kunnen deze tegelijkertijd worden opgelegd? Indien een bestuurder namelijk een gevangenisstraf krijgt van meer dan 5 jaar is een bestuursverbod tijdens die celstraf dan niet overbodig? In hoeverre kan een bestuursverbod na afloop van een celstraf worden opgelegd? Acht de regering dit mogelijk en proportioneel? In welke gevallen kan een strafrechtelijk beroepsverbod uiteindelijk ook leiden tot een civielrechtelijk bestuursverbod of andersom? Kan de regering ingaan op het inhoudelijk verschil en wat de eventuele samenloop voor de praktijk zal betekenen?

### **4. Civielrechtelijke gevolgen van het bestuursverbod**

De leden van de PvdA-fractie lezen dat zowel de curator als het OM bij de rechtbank een verzoek kan indienen een bestuursverbod op te leggen. In hoeverre kunnen de overwegingen van de curator en het OM een bestuursverbod op te leggen in elkaars verlengde liggen of juist niet?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe een rechtbank kan weten welke bestuurders geschikt en bereid zijn benoemd te worden tot tijdelijk bestuurder. In hoeverre spelen een curator en het OM hierin een rol?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat er op tegen zou zijn ook een verbod op aandeelhouderschap op te nemen in onderhavig wetsvoorstel, gezien ook het door de regering gegeven voorbeeld van een enig aandeelhouder die als feitelijke beleidsbepaler kan worden aangemerkt. Is het niet zo dat wanneer een dergelijk verbod wordt toegevoegd door de curator of het OM alsmede later de rechter, een uitzondering gemaakt kan worden op dit verbod wanneer dit onredelijk zou uitpakken gezien de economische mogelijkheden voor de betrokkene?

### **5. Handhaving**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het bestuursverbod zich niet alleen kan richten op personen die formeel een bestuursfunctie hebben (of willen hebben), maar ook op personen die niet formeel maar wel feitelijk een bestuursfunctie bekleden, bijvoorbeeld via stromannen. Ook aan die personen kan een bestuursverbod worden opgelegd. Deze leden vragen hoe kan worden vastgesteld dat iemand een dergelijke informele positie bekleedt. Zij lezen voorts dat het aandeelhouderschap in een rechtspersoon niet onder het bestuursverbod komt te vallen. Hoewel dat op zich begrijpelijk is, vragen deze leden of via het aandeelhouderschap toch de ongewenste (informele) invloed op het bestuur kan worden gevestigd.

De leden van de SP-fractie constateren dat de enige wijze waarop gehandhaafd kan worden is door het opleggen van een dwangsom. Zal dit voldoende zijn? Wat als deze dwangsom feitelijk niet geïncasseerd zal

kunnen worden? Welke mogelijkheden ziet de regering nog meer om te handhaven? Welke mogelijkheden zijn overwogen voordat is besloten voor te stellen te handhaven via een dwangsom? Zijn er geen strafrechtelijke mogelijkheden om te handhaven als een bestuurder zich herhaaldelijk schuldig maakt aan handelen in strijd met het verbod?

Begrijpen de aan het woord zijnde leden het voorts goed dat de curator een verregaande bevoegdheid krijgt schikkingen te treffen in geval van faillissementsfraude? Kan dit ook als «slechts» sprake is van wanbeheer? Als later toch blijkt dat sprake was van faillissementsfraude, is het OM dan gebonden aan de eerdere schikking tussen de curator en de betreffende bestuurder?

Deze leden vragen voorts of de regering niet vreest dat een schikking sneller moet worden ingezet als een curator te weinig middelen heeft om een fraudesignaal verder te onderzoeken, hoewel de rechter-commissaris hier eerst toestemming voor moet geven? Wat is de meerwaarde van een dergelijke schikking? Kan dit leiden tot het dwarsbomen van een strafrechtelijk onderzoek door het OM? Voornoemde leden vinden het uiterst onwenselijk als een falende bestuurder op deze manier toch zal kunnen ontkomen aan strafvervolging en/of een civielrechtelijk bestuursverbod. Deze persoon kan immers na het treffen van de schikking de volgende dag verder met besturen, zij het bij een andere rechtspersoon. Hoe wenselijk acht de regering dit?

## **6. Registratie van bestuursverboden**

De leden van de PvdA-fractie zijn het eens met de stelling dat transparantie een belangrijke waarborg is voor effectieve handhaving van het bestuursverbod. Geldt die gewenste transparantie niet evenzeer ten aanzien van het aandeelhouderschap? Wat is de stand van zaken betreffende het wetsvoorstel voor een centraal register van aandeelhouders in besloten vennootschappen?

De leden van de SP-fractie constateren dat onder andere Duitsland een soortgelijk bestuursverbod kent en zijn benieuwd of de regering wat kan vertellen over de ervaringen in dat land. Zijn er problemen of knelpunten waar Nederland wat van kan leren, bijvoorbeeld in het achterhalen van de (feitelijke) bestuurders en qua handhaving? Wat is de ervaring met de vijfjaarstermijn? Is deze afdoende gebleken? Kan de vijfjaarstermijn worden verlengd als het OM en uiteindelijk de rechter dit noodzakelijk acht?

De leden van de CDA-fractie merken op dat door de regering wordt aangegeven dat ook burgers in staat moeten zijn in kader van de eerlijkheid van het handelsverkeer om te controleren met wie men van doen heeft. Deze leden vragen de regering of en op welke wijze hiertoe het Handelsregister toegankelijk is dan wel wordt gemaakt voor burgers. De aan het woord zijnde leden vragen voorts of een bestuursverbod niet langer geregistreerd zou moeten blijven, gelet ook op de termijn waarop overtredingen en misdrijven in het Justitieel Documentatiesysteem geregistreerd blijven staan. Een vrijheidsstraf of taakstraf blijft hierin tien jaar staan en dit geldt ook voor geldboetes van de derde categorie of hoger. Kan deze registratie niet zodanig kan worden vormgegeven, dat nadat de duur verstreken is waarvoor het bestuursverbod is opgelegd, zichtbaar blijft dat de betrokkene in het verleden een bestuursverbod opgelegd heeft gekregen (maar wel duidelijk is dat dit verbod inmiddels is verlopen). Zal ook dat niet bijdragen aan de eerlijkheid in het handelsverkeer, zo vragen de leden van de CDA-fractie de regering.?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan reageren op de opmerkingen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak betreffende het ontbreken van een minimumtermijn bij het instellen van een bestuursverbod. Dit lijkt deze leden geen onbelangrijk punt, temeer omdat de rechter de periode van schorsing in mindering kan brengen op de duur van het bestuursverbod conform het voorgestelde artikel 106b vierde lid Fw. Deze leden vragen of het gevolg van het ontbreken van een minimale duur van het bestuursverbod is dat een soort voorwaardelijke variant kan worden gecreëerd wanneer de rechter de termijn van het bestuursverbod stelt op nul dagen.

De leden van de D66-fractie vragen of er nog steeds voornemens zijn te komen tot een Europees register van bestuursverboden. Gezien het vrije verkeer van personen en diensten zou daarmee de effectiviteit van het civielrechtelijk bestuursverbod toenemen. In januari 2013 is door Nederland nog in de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken om een dergelijk register verzocht. Over het op Nederlands verzoek door de Europese Commissie aangekondigde rapport over de grensoverschrijdende aspecten van bestuursverboden vragen deze leden welke status het onderzoek momenteel heeft en of er straks onder Nederlands voorzitterschap een afrondend voorstel gaat komen. Uit de memorie van toelichting blijkt verder dat er al elf EU-lidstaten zijn die een bestuursverbod en -register hebben vergelijkbaar met de voorstellen in ons land. Neemt Nederland vooruitlopend op de Europese initiatieven stappen teneinde het eigen register te koppelen aan dat van de andere EU-lidstaten of wordt er gewacht? Als een dergelijke koppeling al wel wordt voorgenomen, welke waarborgen ten aanzien van onder andere de privacy worden dan in acht genomen?

## **7. Consultaties**

De leden van de SP-fractie zijn het met de Afdeling advisering van de Raad van State eens dat met de uitbreiding van de taken van de curator niet langer gewacht kan worden met het eventueel verhogen van hun bijdrage. Op dit moment is het al een taak van de curator de faillissementsfraude te signaleren. Gebeurt dit voldoende? Tegen welke problemen lopen de curatoren hierbij aan? Hebben zij genoeg mogelijkheden en middelen om een onderzoek naar mogelijke signalen goed te doen? Welke hulp krijgen zij hierbij van andere instanties, zoals het OM, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst? De voornoemde leden zitten met het dilemma als het gaat om een bestuursverbod in niet-faillissementsgerelateerde situaties. Zijn de huidige civielrechtelijke mogelijkheden wel toereikend genoeg en werken deze wel preventief? Deze leden menen dat dit onvoldoende is. Bestuurders die ondanks het uitblijven van een faillissement er aantoonbaar een potje van maken mogen wat de aan het woord zijnde leden betreft de komende jaren ook niet meer aan de bak bij andere rechtspersonen. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op dit punt.

## **8. Belangrijkste aandachtspunten uit de consultatie**

*e. Wie moet een civielrechtelijk bestuursverbod kunnen vorderen?*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze belanghebbenden betrokken kunnen worden of raken bij de beslissing door de curator of het OM inzake het instellen van een bestuursverbod. Deze vraag leggen deze leden ook voor ten aanzien van de inspraak van belanghebbenden bij de beslissing van de rechter-commissaris (die een machtiging afgeeft voor de vordering) en de rechtbank die over de vordering beslist.



## **9. Gevolgen voor het bedrijfsleven en nalevingskosten**

De leden van de SP-fractie onderschrijven de gedachte van de regering het OM twee jaar de kans te geven te bezien of laatstgenoemde uitkomt met de nu toebedeelde middelen. Deze leden zijn wel verbaasd nu in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2015 wordt aangekondigd dat maar liefst 114 miljoen euro zal worden bezuinigd op het OM de komende jaren. Voornoemde leden vinden dit zeer onverstandig. Aan de ene kant wordt de mogelijkheid geboden over twee jaar aan te geven of meer middelen nodig zijn, terwijl aan de andere kant bij voorbaat al wordt aangegeven dat geld wordt weggehaald. Dit valt niet met elkaar te rijmen. Graag ontvangen zij een reactie en een uitgebreide toelichting van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de stand van zaken is ten aanzien van het overleg met Insolad en Recofa. Ook vragen zij de regering een overzicht te geven van de verschillende financieringsvarianten. Zij vragen de regering voorts of het informeren over de voortgang hieromtrent niet parallel zou moeten lopen met de behandeling van onderhavig wetsvoorstel. Ook vragen zij wat de kosten bedragen die gemoeid zijn met de aanpassing van het Handelsregister.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Artikel 106a Fw*

##### *Eerste lid*

De leden van de VVD-fractie vragen met betrekking tot dit artikel of, en zo ja, welke, rechtsmiddelen openstaan tegen een bestuursverbod opgelegd door de rechtbank. Gezien de ernst van de maatregel achten deze leden het wenselijk dat tegen de maatregel zowel beroep als cassatie openstaat. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Ook vragen zij hoe de regering aankijkt tegen de mogelijkheid een civielrechtelijk bestuursverbod te initiëren te leggen bij belanghebbenden in het algemeen. Eventueel zou daarbij aansluiting kunnen worden gezocht bij de reeds bestaande regeling betreffende het bestuursverbod voor stichtingsbestuurders. Kan op deze mogelijkheid nader worden gereflecteerd? Is het ook mogelijk voor een bewindvoerder om een bestuursverbod aan te vragen? De aan het woord zijnde leden staan niet afwijzend tegen de keuze van de regering de curator een rol te geven bij het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod. Juist de curator heeft in een vroeg stadium goed zicht op eventuele frauduleuze handelingen van de bestuurder. Mede ingegeven door geluiden uit de wetenschap vragen zij hoe de nieuwe fraudebestrijdingstaak van de curator zich verhoudt tot de huidige taak van de curator om het belang van de gezamenlijke schuldeisers te behartigen. Het bestuursverbod is ontworpen om de maatschappij enige tijd te beschermen tegen toekomstig onbehoorlijk bestuur door de betreffende bestuurder. De gezamenlijke schuldeisers hebben daar doorgaans geen direct belang bij. Daarnaast brengt het vorderen van een bestuursverbod kosten met zich mee die door de boedel moeten worden gedragen. De belangentegenstelling komt nog scherper aan het licht in de situatie waarin de curator voor de boedel een hogere opbrengst kan realiseren door een bestuursverbodvordering op te geven, al dan niet in het kader van een schikking van aansprakelijkheid als bedoeld in de artikelen 2:138 Burgerlijk Wetboek (BW) en 2:248 BW. Kan de regering hierop ingaan? Kan de regering voorts motiveren waarom zij inschat dat de curator in de praktijk zijn nieuwe rol als fraudebestrijder voortvarend



zal oppakken door daadwerkelijk over te gaan tot het vorderen van een bestuursverbod?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd of een rechter ook ambtshalve kan overgaan tot het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod? zo nee, waarom niet?

Deze leden merken op dat een bestuurder in ieder geval een gewraakte rechtshandeling «doelbewust» moet hebben verricht. Hoe bewijst de curator dan wel het OM dat? In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het om «een ernstig persoonlijk verwijt» moet gaan. Iemand kan echter ook een grote fout hebben begaan, maar deze niet doelbewust hebben gemaakt. Hoe ziet de regering dit? Hoe wordt dit in het leerstuk van de oneerlijke handelspraktijken benaderd?

Voornoemde leden merken voorts op dat er tevens sprake moet zijn van een aanmerkelijke schuldeisersbenadeling en niet van een gewone schuldeisersbenadeling, zoals bij het leerstuk van pauliana. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd het weggeven van bijna afgeschreven bedrijfsmiddelen aan familieleden.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat bestuurders niet voor elk wisselwasje een verbod opgelegd dienen te krijgen, maar vinden dat een eventuele opeenstapeling van dergelijke «gewone» schuldeisersbenadelingen toch ernstig genoeg kan zijn teneinde vast te stellen dat een bestuurder zich schuldig maakt aan wanbeheer. Als bedrijfsmiddelen worden weggegeven aan familieleden, dan menen deze leden dat diegene zijn rol als verantwoordelijk bestuurder niet goed heeft begrepen. Hier is in beginsel ook sprake van doelbewust handelen, of de wederpartij er zich nu bewust van was of niet. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de regering.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering stelt dat een bestuursverbod alleen wordt opgelegd als een reguliere pauliana tot vernietiging leidt. Voortbordurend op wat hiervoor reeds is gezegd, vragen deze leden of een dergelijk verbod ook opgelegd zou moeten kunnen worden als geen sprake is van vernietiging, maar wel van doelbewuste schuldeisersbenadeling.

Voornoemde leden merken op dat de Kamer van Koophandel, de curator en het OM actief kan informeren als binnen drie jaar drie faillissementen hebben plaatsgevonden. Is hier sprake van kunnen of moeten? De aan het woord zijnde leden zijn voorstander van dat laatste.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij kan toelichten op basis waarvan gekozen is voor de termijn van drie jaren voorafgaand aan het faillissement. Ook vragen deze leden of de regering zich situaties kan voorstellen dat bepaalde handelingen, die de betrokkene kwalijk kunnen worden genomen inzake het ontstaan van het faillissement, kunnen plaatsvinden langer dan drie jaar vóór het faillissement wordt uitgesproken.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering op welke wijze de rechter op de hoogte kan worden gesteld dan wel zichzelf op de hoogte kan stellen van in het buitenland opgelegde bestuursverboden, teneinde deze mee te kunnen wegen in zijn beslissing een bestuursverbod in Nederland op te leggen.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Vereniging van Eigenaren en kerkgenootschappen buiten het bereik van het civielrechtelijk bestuursverbod vallen en dat de memorie van toelichting daar niet nader op ingaat. Kerkgenootschappen bezitten rechtspersoonlijkheid en worden door artikel 2:5 BW voor wat betreft het vermogensrecht gelijk gesteld aan rechtspersonen. Zij worden enkel door hun eigen statuut geregeerd voor zover dit niet strijdig is met de wet. Dat roept vragen op omtrent de redenen om ook voor «wanbestuur» binnen kerkgenootschappen met een

faillissement de mogelijkheid te creëren aan de (gewezen) bestuurders een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen.

#### *Onderdeel a*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de situatie dat een bestuursverbod wordt opgelegd wegens wanbestuur van betrokkene bij een failliete rechtspersoon, maar de betrokkene goed werk levert als bestuurder van een andere rechtspersoon. De regering geeft aan dat een bestuursverbod eventueel ook kan gelden voor andere rechtspersonen waar de betrokkene bestuurder is. Tegelijkertijd stelt de regering echter dat een concreet verband moet bestaan tussen de aansprakelijkheid wegens wanbestuur en het faillissement in het kader waarvan het bestuursverbod wordt gevorderd. Wil de regering nu de situatie uitsluiten dat een bestuursverbod ook kan gelden inzake ondernemingen die niet failliet zijn gegaan en/of de bestuurder wanbestuur bij deze ondernemingen vertoont, of wil zij juist deze mogelijkheid openhouden?

#### *Tweede lid*

De leden van de PvdA-fractie lezen in dit lid dat in het geval een rechtspersoon bestuurder is bij een andere rechtspersoon ook aan de natuurlijke personen die schuil gaat achter de rechtspersoon-bestuurder een bestuursverbod kan worden opgelegd. De aan het woord zijnde leden zijn verheugd dat ook in dit soort gevallen de doorbraakregeling wordt gehanteerd. Zij vragen wel hoe dit in de praktijk zal gaan werken als er buitenlandse rechtspersonen bestuurder zijn bij een Nederlandse rechtspersoon, of wanneer de natuurlijke persoon aan wie in Nederland een bestuursverbod is opgelegd, zich achter een keten van buitenlandse rechtspersonen kan verschuilen.

#### *Derde lid*

De leden van de SP-fractie willen weten of er nog meer manieren zijn waarop het OM aan de benodigde gegevens kan komen, behalve via de Belastingdienst en de curator. Kan het OM via een omweg aan meerdere soorten gegevens komen dan strikt noodzakelijk is voor het opleggen van het bestuursverbod?

#### *Vierde lid*

De leden van de SP-fractie delen het uitgangspunt dat een frauderende persoon die een eenmanszaak of vennootschap onder firma (VOF) drijft ook een bestuursverbod kan worden opgelegd. Dit neemt echter niet weg dat deze persoon ongestoord door kan gaan met het opzetten van eenmanszaken en VOF's. Hoe ziet de regering dit? Welke mogelijkheden zijn er om te voorkomen dat ze kunnen blijven frauderen met andere bedrijfstvormen dan waarvoor het civielrechtelijke bestuursverbod bedoeld is?

#### *Artikel 106b Fw*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de reikwijdte van het bestuursverbod is beperkt tot benoemingen als bestuurder of commissaris. Het voorgestelde artikel 106d Fw bepaalt echter dat voor de toepassing van artikelen 106a tot en met 106c Fw als bestuurder tevens wordt aangemerkt degene die het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald of mede heeft bepaald als ware hij bestuurder. Een bestuursverbod kan dus ook worden opgelegd aan een feitelijke bestuurder. Volgt hieruit dat een verbod inhoudt dat een betrokkene evenmin mag optreden

als feitelijk bestuurder? De aan het woord zijnde leden vinden dit een logische en wenselijke gevolgtrekking. Voorziet het wetsvoorstel voorts in een sanctie op het niet-naleven van een opgelegd bestuursverbod? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet en deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat dit wel wenselijk is? In het derde lid van dit artikel wordt voorgesteld een openbaar register aan te leggen van personen aan wie een bestuursverbod is opgelegd. Op welke wijze wordt bij het aanleggen, het beheren en het toegankelijk maken hiervan rekening gehouden met de privacy wet- en regelgeving? Heeft het College bescherming persoonsgegevens inhoudelijk advies geleverd over dit aspect van het wetsvoorstel? Zo ja, wat hield dit advies in en heeft de regering dit advies overgenomen? Zo nee, zal dit alsnog worden gedaan?

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd waarom de maximale termijn in artikel 2:298 lid 3 BW gesteld is op vijf jaar. Wat was daar bij de totstandkoming van betreffend wetsartikel de reden van? Terecht merkt de regering op dat een bestuursverbod ook moet gelden voor alle andere rechtspersonen waar desbetreffende persoon bestuurder is. Wat bedoelt de regering met de zinsnede dat het verbod ook gevolgen heeft voor «nieuwe» rechtspersonen? Waar ziet het woord «nieuwe» op, als in eerste instantie wordt bedoeld op alle rechtspersonen waar betreffende persoon met een verbod nog bestuurder van is?

Deze leden constateren dat volgens het vijfde lid van dit artikel een rechter de naleving van het verbod kan bevorderen door het opleggen van een dwangsom. Waarom wordt dit niet standaard opgelegd? Tevens zal een rechter, indien nodig, tijdelijke bestuurders benoemen. Wat gebeurt er met de betreffende rechtspersoon als deze, na een door de rechter bepaalde termijn, nog geen nieuw bestuur heeft weten aan te stellen?

#### *Artikel 106d Fw*

De leden van de SP-fractie delen de mening van de regering dat een bestuursverbod er tevens toe leidt dat iemand een rechtspersoon niet meer via andere constructies toch feitelijk kan besturen. Maar hoe kom je erachter dat een persoon met een verbod toch als stroman, beleidsadviseur of (groot)aandeelhouder een bedrijf feitelijk bestuurt? Vanaf wanneer heeft een aandeelhouder dusdanig veel aandelen dat deze feitelijk het bedrijf bestuurt? Is dit vanaf 50%, aandelenbezit? Zo nee, waarom niet?

#### **Artikel II, III en IV**

De leden van de D66-fractie vragen hoe het overgangsrecht, waarbij geregeld is dat Artikel I alleen van toepassing is op een faillissement dat na inwerkingtreding van deze wet is uitgesproken alsmede op feiten en omstandigheden die na de inwerkingtreding van deze wet zijn gelegen, zich verhoudt tot de mogelijkheid om verschillende onderdelen van dat artikel op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Wordt momenteel in gedifferentieerde inwerkingtreding voorzien? Zo ja, voor welke onderdelen van Artikel I is dat en welke gevolgen heeft dat voor het overgangsrecht als opgenomen in Artikel II? In hoeverre blijft het voor de gemiddelde bestuurder overzichtelijk welk recht voor hem geldt?

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

Adjunct-griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels