

Vergaderjaar 2013–2014

**33 695**

**Faillissementsrecht**

**Nr. 4**

## **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 17 maart 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft op 6 februari 2014 overleg gevoerd met Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie over:

- **de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 13 november 2013 over de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders in de semipublieke sectoren (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 31);**
- **de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie d.d. 15 november 2013 over het wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht (Kamerstuk 33 695, nr. 3).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Jadnanansing

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Van Doorn

**Voorzitter: Jadnanansing**  
**Griffier: Smulders**

Aanwezig zijn vijf leden der Kamer, te weten: Jadnanansing, Gesthuizen, Van Oosten, Helder en Recourt,

en Minister Opstelten van Justitie, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

Aanvang 15.02 uur.

De **voorzitter**: Ik open dit algemeen overleg en heet welkom de mensen op de publieke tribune, de Minister en zijn ambtenaren evenals mijn collega's. Per fractie is de spreektijd vijf minuten met de mogelijkheid van twee interrupties.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Voorzitter. Er staan twee belangrijke onderwerpen op de agenda. Ik begin met de bestuurdersaansprakelijkheid. Falend toezicht in de semipublieke sector leidt tot veel ellende. Bij woningcorporaties, onderwijsinstellingen of andere organisaties in bijvoorbeeld de zorg moet de maatschappij er toch van op aan kunnen dat alles goed geregeld is, dat er geen ondoordachte keuzes worden gemaakt, dat er niet voor het snelle geld wordt gekozen en dat het belang van de patiënt, de leerling, de student en de huurder vooropstaat en niet het belang van één persoon of een klein selectief groepje, namelijk dat van de bestuurders, en zeker niet het belang van bestuurders die erop uit zijn om vooral hun zakken te vullen. Dus goed toezicht is cruciaal. De Minister kondigt een aantal goede maatregelen aan. Er komt sectorspecifieke wetgeving voor VWS, OCW en W en R om taken, bevoegdheden en aansprakelijkheden van toezichthouders goed te regelen of uit te breiden. Bovendien wordt Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek aangepast om het toezicht op stichtingen en verenigingen te versterken. Er zijn twee voorstellen die door mijn fractie al eerder zijn gedaan maar die ik in dit rijtje mis en waar ik graag de aandacht van de Minister voor zou willen vragen. Dat betreft allereerst de uitbreiding van artikel 9 van Boek 2 BW. Ik heb goed gekeken naar wat er vandaag openbaar is gemaakt. Daarbij zie ik wel enige aanpassing van artikel 9 maar niet de uitbreiding die ik graag zou zien. Ik doel dan op de aansprakelijkheid bij onbehoorlijke taakvervulling die geldt voor bestuurders en toezichthouders. Mijn fractie heeft eerder gevraagd om na te gaan of dit criterium voldoet of aangescherpt moet worden, omdat wij de indruk hebben dat de lat te hoog is gelegd. Wij staan daar niet alleen in. Ook de Kamer van Koophandel stelt: een bestuurder kan pas wegens onbehoorlijke taakvervulling aansprakelijk worden gesteld als geen enkele bestuurder in dezelfde positie op deze wijze zou hebben gehandeld. Dat is wel heel boud. Uit de literatuur blijkt bovendien «dat een bestuurder het uitermate bont moet hebben gemaakt om onder dit artikel te vallen». Er is van onbehoorlijke taakvervulling in de praktijk dus eigenlijk haast nooit sprake. Bestuurders en toezichthouders komen er gewoon vaak mee weg. Als dat zo is, gaat er geen sterk normerende werking uit van dit artikel, wat wel zou moeten. Wat is de reactie van de Minister hierop? Het tweede punt betreft het strafbaar stellen van financieel wanbeleid. De huidige strafbare feiten, zoals valsheid in geschrifte en verduistering, zijn vaak niet van toepassing terwijl er wel degelijk feiten zijn die strafrechtelijk optreden rechtvaardigen. Bestuurders die willens en wetens onverantwoorde risico's nemen, zoals de veroorzakers van de kredietcrisis hebben gedaan, moeten in de toekomst ook via het strafrecht kunnen worden aangepakt. Als je de hele samenleving dupeert, ligt er een taak voor justitie. Wanneer er een bepaling in het wetboek staat die zegt dat degene die zich schuldig maakt aan financieel wanbeleid wordt gestraft

met een gevangenisstraf van maximaal zes jaar, gaat daar een heel duidelijk signaal van uit. Het is in ieder geval normstellend: dit tolereren we niet. Een duidelijk signaal is mijns inziens hard nodig. Graag verneem ik hierop de reactie van de Minister.

Dan kom ik te spreken over het faillissementsrecht. Eindelijk is er nu een herziening van het faillissementsrecht aangekondigd. Daar is lang mee gewacht. We hebben er een aantal keren op aangedrongen, maar goed, de herziening is er nu. Ik noem het bestrijden van faillissementsfraude, het bevorderen van reorganiserend vermogen van bedrijven en het bestuursverbod; er komen vijf tot zes wetsvoorstellen aan en dat is veelbelovend. Met name het bestrijden van faillissementsfraude is voor de SP een belangrijk onderwerp. Faillissementsfraude is een groot probleem, hetgeen ook door meerdere fracties wordt onderkend, en kost de samenleving jaarlijks 1,7 miljard euro. Ik heb er eerder een notitie over geschreven, getiteld «Bedrog bij bankroet». De Minister zit zeker niet stil op dit punt en dat waardeer ik. Er komt veel wetgeving deze kant op en dat is zeker nodig, maar met alleen wetten zijn we er natuurlijk niet. Dat zegt overigens ook de Raad voor de rechtspraak nadrukkelijk. Er moet prioriteit worden gegeven aan de opsporing en vervolging van faillissementsfraude. Rechters-commissarissen die met het toezicht op insolventie zijn belast, merken in de praktijk dat faillissementsfraude nog steeds te weinig prioriteit heeft bij politie en OM. Hoe kan dat? Ik wil graag van de Minister weten hoe hoog de pakkans is bij faillissementsfraude. Mijn stelling is namelijk dat die bijzonder laag is. De politie heeft te maken met de waan van de dag. Aangiften van fraude belanden onder op de stapel en ik weet zo langzamerhand ook niet meer zo goed wat ik moet zeggen als mensen mij weer mailen en aangeven: we konden geen aangifte doen of pas na heel veel aandringen en vervolgens gebeurt er niets meer. Als een financieel rechercheur dan een zaak aanlevert bij het OM, gebeurt er vaak helemaal niets. Bij curatoren werd destijds de aangiftebereidheid gestimuleerd, maar die haken nu ook af omdat ze zien dat er veel te weinig mee gebeurt. Er is niet alleen een gebrek aan capaciteit en prioriteit maar ook een gebrek aan samenwerking tussen de organisaties. Hoe gaat de Minister er nu voor zorgen dat hier iets aan verandert? Ik heb eerder een motie ingediend om concrete doelen te stellen voor fraudebestrijding. Dat lijkt mij zeker ook specifiek op het gebied van faillissementsfraude heel belangrijk. Wanneer gaat de Minister dat doen en hoe zorgen we voor een betere aanpak? Kan bijvoorbeeld de rechter-commissaris er eerder bij betrokken worden? Ik heb hierover eerder een motie ingediend en ik kan mij voorstellen dat ik die nogmaals indien om de Minister een steun in de rug te geven.

Dan mijn voorstel aan de Minister. Hij heeft ongetwijfeld kennisgenomen van het artikel dat vandaag in de regionale kranten stond, onder andere in De Stentor, Tubantia en De Limburger, over een ondernemer die vijftien bedrijven achter elkaar op de fles liet gaan. De werknemers van het laatste bedrijf dat is gefailleerd hebben een jaar geleden contact met mij opgenomen. Zij zeiden daarbij: we zagen het aankomen want eerdere ondernemingen die we toevallig ook goed kennen zijn op dezelfde manier op de fles gegaan, zoals wij vermoeden dat het met onze onderneming zou gebeuren. Deze mensen zijn zelfs naar de huidige eigenaar toegegaan. Ze wisten dat deze man keer op keer bedrijven liet inschrijven bij de Kamer van Koophandel. En toch is hij er tussendoor geglipt met nu als resultaat dat het personeel nog recht heeft op maanden achterstallig loon maar dat waarschijnlijk niet zal krijgen en dat mensen in het ziekenhuis zijn beland. Grote ellende dus. En zo zijn er nog meer voorbeelden. Mijn vraag aan de Minister is dan ook of het niet een goed idee zou zijn om aan de hand van zo'n zaak te bekijken waar het precies is misgegaan met het huidige systeem dat we nu hebben opgetuigd en de taken die de Minister heeft neergelegd bij zijn diensten, en waarom zo'n fraudeur niet eerder tegen de lamp is gelopen zodat meer slachtoffers

hadden kunnen worden voorkomen. Ik hoop dat de Minister dit kan toezeggen.

Ik sluit af met een toch wat riskante opmerking om die als Kamerlid te maken. Ik krijg namelijk ook signalen van bijvoorbeeld werknemers en zzp'ers die gedupeerd zijn en die op een gegeven moment als een groep afgaan op een gefailleerde ondernemer die overduidelijk de boel heeft bedonderd en die dan vervolgens als gevolg van een vorm die doet denken aan eigenrichting alsnog hun geld krijgen. Ik verwerp dat, maar tegelijkertijd zijn dit natuurlijk wel zaken die kunnen gebeuren als mensen zich in de steek gelaten voelen. Dat signaal wilde ik de Minister toch meegeven.

De heer **Van Oosten** (VVD): Voorzitter. In aansluiting op de woorden van mijn collega zou ik willen aangeven dat het terecht is dat de Minister heel stevig inzet op de aanpak van faillissementsfraude. Zowel voor de samenleving als voor de ondernemer en de burger is het een aanzienlijke schadepost, die steeds opnieuw een gat slaat in het vertrouwen dat bestaat in ons handelsverkeer en in de werking van onze economie. We kunnen niet anders dan dit keihard aanpakken. Ik ben dan ook gelukkig met het feit dat de Minister een flink aantal stevige maatregelen neemt die daarop betrekking hebben. Het strafrechtelijk faillissementsrecht wordt herzien. De Minister stelt maatregelen voor ten aanzien van de fraudesignalerende taak van curatoren. Ik begrijp ook dat een aantal voorstellen nu worden uitgewerkt en in consultatie zijn. Voor nu wacht ik dat eigenlijk gewoon maar even af. De Kamer is nog niet aan zet. Het lijkt mij dan ook veel efficiënter om pas concrete vragen stellen op het moment dat wij de schriftelijke ronde ingaan.

De twee brieven van de Minister die vandaag zijn geagendeerd, kennen een sterke focus op situaties waarin fraude is gepleegd. Ik begrijp dat, want we kunnen nu eenmaal niet accepteren dat die boevenpraktijken er zijn en dat keer op keer de boel opgelicht wordt. Dat geldt helemaal bij faillissementsfraude in het geval van verticale schade, schade die gedragen moet worden tussen bedrijven of tussen burgers onderling en die hen ook specifieke benadeelt. De consequenties daarvan zijn enorm. Anders dan fraude die de overheid raakt, wordt de door de ondernemer geleden schade niet collectief omgeslagen. Het kan zelfs voorkomen dat deze schadepost zo groot is dat een bedrijf er aan te gronde gaat. Het is dan ook van het grootste belang dat aan de voorzijde wordt ingezet op maatregelen die deze fraude voorkomen en die de ondernemers inzicht geven in de risico's die ze mogelijk lopen bij het aangaan van contracten et cetera.

Dan kom ik op het handelsregister. Volgens mij vervult dat een spilfunctie in de preventie. Het handelsregister zou de ondernemer een optimaal beeld moeten geven van met wie hij eigenlijk in zee gaat. Laat mij dat met een voorbeeld illustreren. Voor een ondernemer is het bijvoorbeeld nu niet duidelijk uit het handelsregister op te maken of de bestuurder van de bv of nv met wie hij een contract sluit, wel een vaste woon- of verblijfplaats heeft. Ik pleit helemaal niet voor openbaarmaking van adresgegevens van bestuurders et cetera, maar de wetenschap of iemand überhaupt is ingeschreven in een gemeente zou op zichzelf nuttig kunnen zijn bij het inschatten van bedrijfsrisico's en het voorkomen dat zaken wordt gedaan met een stroman. Ik sluit niet uit dat juist op het punt van het handelsregister wel meer gedachten en ideeën kunnen worden ontwikkeld, wellicht zelfs aan de hand van een casus zoals collega Gesthuizen die zo-even aan de orde stelde. Ik zou de Minister dan ook willen vragen of hij in samenspraak met zijn collega van Economische Zaken plannen wil ontwikkelen ten aanzien van het versterken van de rol van het handelsregister bij het voorkomen van faillissementsfraude en of hij daarover op een gepast moment de Kamer een terugkoppeling wil geven.

De Minister is positief over de Europese insolventieverordening. Ik heb daar twee vragen bij. Hoe verhouden de aangekondigde Europese wijzigingen op dit gebied zich nu tot de modernisering van het faillissementsrecht, waarover delen van de brief gaan? Betreffen de wijzigingen ook inhoudelijke normen die faillissementsfraude tegengaan? Dan de bestuurdersaansprakelijkheid. Het betreft hier een wet die nog in ontwikkeling is. Dus in die zin kan ik mij voorstellen dat ik de vele vragen die ik daarover heb, pas stel op het moment dat ik een volledig overzicht van die wet heb. In zijn algemeenheid kan ik overigens de strekking van de voorgestelde maatregelen, waaronder het verduidelijken van de positie en taken van de interne toezichthouders van stichtingen en verenigingen om de drempel tot aansprakelijkstelling of ontslag te vergemakkelijken, onderschrijven. We hebben genoeg voorbeelden gezien die het op zichzelf rechtvaardigen dat hier serieus aandacht aan wordt besteed. Ik zou tegelijkertijd de aandacht van de Minister willen vragen voor het bewaken van een evenwichtige balans tussen enerzijds de verantwoordelijkheid en anderzijds de aansprakelijkheid van leden van raden van toezicht et cetera. Ik snap de ratio van de voorstellen vanwege de ellende die is ontstaan maar gelijktijdig stel ik ook vast dat een heleboel stichtingen en verenigingen een toezichtssysteem hebben dat wel werkt. Ik zou het dan ook betreuren als uiteindelijk het effect van alle maatregelen zou zijn, dat mensen zich erdoor laten afschrikken en er daardoor te weinig animo blijkt te zijn voor het vullen van die vaak ook maatschappelijk buitengewoon relevante raden van toezicht et cetera. Het gaat erom, zoals de Minister terecht schrijft, dat mensen op een verantwoorde manier om kunnen gaan met de verantwoordelijkheid die ze hebben gekregen. Ik sluit af met een paar technische vragen. Ik heb begrepen dat bestuurders en toezichthouders bij stichtingen en verenigingen niet mogen deelnemen aan de besluitvorming als ze een tegenstrijdig doel hebben. De vraag die dan bij mij opkomt, is wie bepaalt of ze dat hebben. Wordt het overgelaten aan de personen zelf? Daarnaast wil ik nog een opmerking maken over artikel 9 van Boek 2 waar het gaat om de interne aansprakelijkheid. Volgens mij moet er dan sprake zijn van onbehoorlijk bestuur. De Minister geeft aan dat deze norm in de jurisprudentie nader wordt ingevuld. Zou het mogelijk of nuttig kunnen zijn, nu we toch de hele Faillissementswet aan het moderniseren zijn, na te gaan of die open norm niet verder ingevuld en gecodificeerd kan worden?

Mevrouw **Helder** (PVV): Voorzitter. In zijn eerste brief geeft de Minister aan hoe hij de aansprakelijkheid van bestuurders en interne toezichthouders van instellingen in semipublieke sectoren wil gaan aanpakken. Het moet eenvoudiger worden om toezichthouders die hun taken verwaarlozen, hiervoor aansprakelijk te stellen, zowel civielrechtelijk als strafrechtelijk. Daarom gaat de Minister in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek regelen dat verenigingen en stichtingen ervoor kunnen kiezen om een toezichthoudend orgaan in te stellen met een wettelijke taakomschrijving. Maar dan toch de volgende vraag. Waarom die keuzevrijheid? Het doel is toch verbetering van het toezicht en de kwaliteit daarvan? Waarom is het dan een keuzemogelijkheid en geen plicht om een dergelijk orgaan in te stellen?

Daarnaast ziet de Minister gelukkig toch een aandachtspunt ten aanzien van het optimaliseren van het strafrechtelijk instrumentarium ter bestrijding van misstanden in de semipublieke sector. Dan gaat het over het ontbreken van strafrechtelijke sancties voor het niet naleven van de administratieplicht. Dat aandachtspunt is de Minister wel heel vaak onder de neus geduwd, met name door de PVV in een motie, me ondertekend door de SP, die tijdens het desbetreffende debat nog door meerdere partijen werd ondersteund en uiteindelijk met algemene stemmen door de Kamer is aangenomen. We zijn blij dat de Minister dit punt oppakt en nu

via een wetsvoorstel een nieuw artikel aan het Wetboek van Strafrecht toevoegt, namelijk artikel 344a. Dus een compliment mag ook wel een keer.

Voorzitter. Ik ga door ...

Minister **Opstelten**: En dan wilt u snel weer verder!

Mevrouw **Helder** (PVV): Snel weer verder, ja, want we moeten er niet te veel aandacht op vestigen omdat ik het anders nog heel lang voor de voeten geworpen krijg.

In zijn tweede brief gaat de Minister in op de herijking van het faillissementsrecht, waarvan een belangrijk onderdeel is de bestrijding van faillissementsfraude. Er zijn op dit gebied al meerdere wetsvoorstellen in consultatie gebracht. Ik noem in dit verband het wetsvoorstel over het civielrechtelijke bestuursverbod. Dat is een goede maatregel, die we zelf ook eerder hebben voorgesteld, zij het in een iets andere vorm; de PVV-fractie stelde toen voor, mede naar aanleiding van een voorbeeld waarbij iemand met een strafblad ongehinderd bijna 100 rechtspersonen kon oprichten, dat iemand ten minste gedurende vijf jaar na een onherroepelijke veroordeling voor faillissementsfraude geen onderneming meer zou mogen oprichten. De Minister gaf aan dat te willen doen via het civielrechtelijke bestuursverbod. Dan gaat het over het mogen besturen of deelnemen aan het bestuur. Ik heb op diverse websites gekeken. Op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) staat het oprichten van een nieuwe rechtspersoon niet als te treffen maatregel tegen zo'n faillissementsfraude, maar op de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) staat letterlijk dat betrokkenen als bestuurder evenmin kunnen fungeren als bestuurder van een andere rechtspersoon of deze kunnen oprichten. Kan de Minister derhalve bevestigen dat het oprichten van een nieuwe rechtspersoon ook wordt uitgesloten voor frauduleuze bestuurders?

In het algemeen overleg over financieel-economische criminaliteit op 29 mei van het vorig jaar zei de Minister: het wetsvoorstel komt dit jaar nog naar de Kamer. Voor zover ik het heb begrepen, ligt het echter nog voor advies bij de Raad van State. Dus wanneer komt het nu naar de Kamer?

In zijn brief van 26 november 2012 heeft de Minister meegedeeld dat wordt overwogen om fraudebestrijding een wettelijke taak van de curator te maken. Als ik het goed heb, bestaan er al plannen voor een meldplicht. Dus als een curator faillissementsfraude vermoedt, dan rust op hem een meldplicht. Echter, zoals we eerder al hebben aangegeven, is de bereidheid tot het doen van aangifte niet groot onder curatoren. Dus hoe gaat de Minister dit bevorderen? Er bestaat wel een financiële tegemoetkoming maar die wordt alleen verstrekt als het leidt tot een strafrechtelijk onderzoek. Als de curator als bijzondere opsporingsambtenaar mag optreden – dat zou het voorstel zijn van de PVV-fractie – kan hij zijn bevindingen vastleggen in een proces-verbaal en zou hij de verdachte, in dit geval de gefailleerde, kunnen horen en het proces-verbaal naar het OM kunnen sturen, dat vervolgens de desbetreffende zaak op zitting zou kunnen brengen. Dat zou met name uitkomst bieden bij het ontbreken van een deugdelijke administratie, wat dus strafbaar gaat worden. Bovendien zou het de pakkans verhogen, wat weer capaciteit scheelt bij de politie. Wat is de visie van de Minister hierop?

Dan een ander punt. Wat vindt de Minister van de gevaren van een zogenoemd flitsfaillissement, een doorstart in stilte, een stille bewindvoering, voordat een faillissement wordt uitgesproken? Schuldeisers kunnen namelijk met hun vordering blijven zitten als de doorstarter geen schuldakkoord met hen wil sluiten en bovendien moeten de personeelsleden van de bijna failliete onderneming maar afwachten of de «nieuwe» onderneming hen in dienst houdt. Kan de Minister aangeven wanneer de



voortgangsbrief die hij op 26 november 2012 heeft toegezegd op dit punt, naar de Kamer komt?

Het toezicht op de curator wordt uitgeoefend door de rechter-commissaris bij het desbetreffende faillissement maar dan moet er wel sprake zijn van een faillissement. Dus het zou ook de Nederlandse Orde van Advocaten zelf kunnen zijn. Die vraag naar het toezicht is gelegen in het feit dat de curator ook een preferente schuldeiser is, want zijn salaris wordt uit de boedel betaald. Ziet de Minister het gevaar van een eventuele benadeling wat betreft de boedel en, zo ja, wat gaat hij hieraan doen?

De heer **Recourt** (PvdA): Voorzitter. In zekere zin is dit een bijzonder algemeen overleg, omdat er vooral veel wetgeving is aangekondigd in de brieven die we nu bespreken. De aangekondigde wetgeving is in lijn met wat mijn fractie graag wil ten aanzien van beide onderwerpen.

Het eerste onderwerp is de kwaliteit van bestuur en toezicht in de semipublieke sectoren en de ambitie om die te verbeteren, inclusief de vier lijnen die de Minister daarbij heeft uitgezet. Ik moest hierbij meteen denken aan mijn eigen ervaring als bestuurslid van een middelbarescholengemeenschap. Dat was nog heel ouderwets. Er zaten allemaal mensen in uit het veld en ik zat er zelf in vanwege mijn juridische kennis en zo waren er nog wat mensen in de omgeving van de scholengemeenschap aangezocht. Op het moment dat ik wegging kwam er een raad van toezicht en werd een en ander geprofessionaliseerd. En dat snap ik, want scholengemeenschappen worden groter en professionalisering is aan de orde van de dag. Daar hoort nu als laatste stap bij dat de verantwoordelijkheid genomen moet worden op het moment dat raden van toezicht of andere vormen van toezicht hun verantwoordelijkheid niet nemen. Het zijn vooral preventieve maatregelen. Op het moment dat je moet optreden, is het heel noodzakelijk dat er bepaalde maatregelen zijn, maar ik denk dat we het hele instrumentarium ook moeten gebruiken om toezichthouders vooral bewust of nog bewuster te maken van hun verantwoordelijke taak. Als preventieve maatregel ben ik er dan ook erg mee in mijn sas, hoewel ik mij realiseer dat dit laatste niet echt parlementair taalgebruik is.

Minister **Opstelten**: Maar het is wel helder!

De heer **Recourt** (PvdA): Ja, het is helder.

Op pagina 3 van de desbetreffende brief staat: een risico van concretiseren van taken en bevoegdheden van de toezichthouders is dat toezichthouders zich gaan beperken tot deze taken, wat uitdrukkelijk niet de bedoeling is. Dat snap ik, maar vervolgens staat er niet hoe men dit denkt te voorkomen. Dus hoe voorkomen we dat dan?

In Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zal eveneens worden geregeld dat bestuurders en toezichthouders bij stichtingen en verenigingen niet mogen deelnemen aan de besluitvorming als zij een tegenstrijdig belang hebben. Nu zijn die toezichthouders juist meestal mensen in de omgeving van zo'n semipublieke instelling. Het zijn mensen met verstand van zaken. Bij een school zit misschien iemand vanuit het basisonderwijs en bij een woningbouwvereniging iemand vanuit een bouwbedrijf. Dus je hebt al heel snel te maken met mensen die een bepaald belang hebben, want dat bevordert nu juist de kwaliteit. Mijn vraag is dan ook hoe dit specifiek wordt ingevuld. Is het dan voldoende als die persoon zich aan de besluitvorming onttrekt of niet aan de controle op dat onderdeel deelneemt? Hoe gaat dat in de praktijk? Die twee belangen zie ik allebei en die moeten zich op de een of andere manier ook tot elkaar verhouden. Het instrumentarium wordt nu goed op poten gezet, maar voldoende capaciteit is daarbij onontbeerlijk. Hoe zit dat nu met die capaciteit? We kunnen hier allemaal prachtige regels bedenken maar op het moment dat

ze niet uitgevoerd kunnen worden omdat het OM niet voldoende capaciteit heeft, hebben we er niet zo veel aan.

Dan kom ik te spreken over de faillissementsfraude. Ik herken wat mevrouw Gesthuizen zei ten aanzien van het niet aangifte kunnen doen. Ik was afgelopen maandag nog op bezoek bij sociale advocaten. Zij geven aan dat als hun cliënten bij de politie komen met iets wat ook maar riekt naar iets civiels, de politie zegt: dan moet u niet bij ons zijn, gaat u maar een civiele procedure beginnen. Op die manier stuur je mogelijke slachtoffers wel met een kluitje in het riet. Dus graag aandacht daarvoor. Ik snap dat de politie kritisch is bij het opnemen van aangiften en dat aan het opnemen van aangiften waar vervolgens niets mee gebeurt, ook niemand wat heeft, maar het moet ook niet de andere kant opgaan. Ik heb nog een aantal losse punten. Allereerst het centraal aandeelhoudersregister. Ik vraag het maar weer: wat is de stand van zaken hieromtrent? Ik verwijs in dit verband naar een artikel in de krant waarin een notaris wijst op het gevaar dat bestuurders zich achter een stichting gaan verschuilen. De stichting wordt bestuurder van een bv en vervolgens kun je dan niet terugvinden in het register van de Kamer van Koophandel wie de stichtingbestuurders zijn. In het kader van het centraal aandeelhoudersregister is mijn vraag dan ook op welke manier voorkomen wordt dat men zich achter zo'n stichting kan verschuilen en ervoor gezorgd wordt dat de natuurlijke bestuurders van zo'n stichting in beeld komen op het moment dat dit nodig is.

Dan het punt van de buitenlandse rechtspersonen en de bestuurdersaansprakelijkheid. Ik heb het gisteren al even aan de orde gesteld waar het gaat om de civiele samenwerking binnen de EU. Op welke manier wordt voorkomen dat een buitenlandse vennootschap het onmogelijk maakt dat bestuurders aansprakelijk worden gesteld?

De vergadering wordt van 15.29 uur tot 15.40 uur geschorst.

De **voorzitter**: We proberen dit algemeen overleg in één termijn te doen, waarbij ik per fractie drie interrupties toesta. Mocht er toch een VAO worden aangevraagd, dan doen we alsnog een heel korte tweede termijn.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Dank aan de geachte afgevaardigden voor hun zeer constructieve bijdrage. Ik constateer dat er wat betreft de richting van beleid sprake is van een grote mate van eensgezindheid. Dat is belangrijk want dit heeft voor het kabinet en voor mij een heel grote prioriteit. Het legt ook veel beslag op de Directie Wetgeving, die met alle stakeholders bezig is om telkens met voorstellen te komen die op draagvlak kunnen rekenen, ook wat betreft de techniek. Daarom zeg ik tegen mevrouw Gesthuizen dat ik het een buitengewoon goed idee vind om de door haar genoemde casus scherp te laten analyseren door het team dat zich met dit onderwerp bezighoudt en waarin mensen zitten die qua kennis ter zake echt in de top zitten. Ik zeg dat dus gaarne toe. Ik bind mij overigens niet aan een termijn. De tijd is niet het belangrijkste. Het gaat om de kwaliteit van de analyse en om het vervolgens iets doen met de conclusies met betrekking tot het wetgevingsproces. Ik zal er dan ook voor zorgen dat die analyse er komt voordat de wetsbehandelingen plaatsvinden.

Het overzicht van alle wetsvoorstellen is de leden ook bekend. Het gaat daarbij om een aantal kernpunten: integer bestuur, slagvaardig toezicht, transparant economisch verkeer en goede tweedekansmogelijkheden voor bedrijven. We weten dat er een enorme moderniseringsslag moet worden gemaakt en daarop zetten we enorm sterk in. Dat heeft natuurlijk ook te maken met de aanpak van de witteboordencriminaliteit. Ten aanzien van de aansprakelijkheid van bestuurders en toezichthouders lopen we aan tegen het feit dat er op een aantal punten een leemte in de wetgeving zit, waardoor bijstelling nodig is.



Het voorstel over een snelle doorstart is net uit de consultatiefase. Via het kabinet zal het dan snel naar de Raad van State kunnen. Het voorstel inzake bestuur en toezicht rechtspersonen is vandaag in consultatie gegaan. Het voorstel over het strafrechtelijk faillissementsrecht is naar de Raad van State gestuurd nadat het afgelopen vrijdag in het kabinet is besproken. Over het voorstel over het civielrechtelijke bestuursverbod heeft de Raad van State net geadviseerd. Dus dat komt nog dit voorjaar naar de Kamer. Ik hoop dat we met elkaar snel meters kunnen maken, ook in de wetgeving.

Zoals gezegd, is het wetsvoorstel over bestuur en toezicht vandaag in consultatie gegaan. Dus ik kan mij heel formeel opstellen en zeggen «wacht uw beurt af», maar dat vind ik een beetje kinderachtig.

Mevrouw Gesthuizen heeft de vraag gesteld of wat betreft de onbehoorlijke taakvervulling de lat niet te hoog ligt. Van onbehoorlijke taakvervulling is sprake als de bestuurder of toezichthouder een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Die lat ligt mijns inziens niet te hoog. Dat blijkt ook uit het WODC-onderzoek uit 2009. De wet biedt maximale ruimte voor de rechter om alle relevante omstandigheden mee te wegen. Daaronder valt bijvoorbeeld de vraag of het gaat om een semipublieke instelling. De rechter kan dan mee laten wegen in zijn oordeel of de bestuurder wel voldoende acht heeft geslagen op het publieke belang, dat hierbij nadrukkelijk aan de orde is.

Mevrouw Gesthuizen heeft verder gevraagd waarom financieel wanbeleid als zodanig niet strafbaar wordt gesteld. Dat is een optie waaraan ik in deze eenvoudige vorm niet zou willen denken en wel om twee redenen. Strafrecht is in dezen een ultimum remedium. Strafbaarstelling moet voldoende concreet zijn, want anders zadelen we het OM en de rechter op met een moeilijk uitvoerbare taak. Bovendien leidt het tot rechtsonzekerheid voor bestuurders van bedrijven. Ik zeg er wel bij dat het conceptwetsvoorstel inzake faillissementsfraude een voorstel bevat tot strafbaarstelling van buitensporig handelen dat ernstig financieel nadeel oplevert en het voortbestaan van een rechtspersoon in gevaar brengt. Dat is concreter qua vereisten en kan mijns inziens tot het door mevrouw Gesthuizen gewenste doel leiden.

De heer **Recourt** (PvdA): Misschien heeft de Minister zojuist het antwoord gegeven op de vraag die ik nog wilde stellen, maar dat wil ik dan nog wel even verifiëren. Ik wilde aansluiten op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de bestuurders in de semipublieke instellingen. Strafrechtelijk ingrijpen is lastig en als ik het goed gelezen heb, is dat vooral aan de orde als zo'n instelling faillieert. Er zijn echter voorbeelden te vinden waarbij met publiek geld een faillissement voorkomen wordt. Mijn vraag is of de strafrechtelijke aanpak van die bestuurders dan toch nog goed mogelijk is.

Minister **Opstelten**: In beginsel dus wel.

De heer **Recourt** (PvdA): Kan de Minister dat «in beginsel» dan nader toelichten?

Minister **Opstelten**: Dat wordt uitgewerkt in het wetsvoorstel. Ik denk dat ik deze signalen wat dat betreft goed begrijp en dat we er nog even goed naar moeten kijken. We gaan het uitwerken in het wetsvoorstel zelf. Wij zijn nog aan het consulteren en de signalen die ik hier opvang nemen we natuurlijk ook mee. Dan gaat het voorstel naar de Raad van State en dan komt het vervolgens naar de Kamer.

De heer Van Oosten heeft gevraagd of het wetsvoorstel ertoe leidt dat steeds minder mensen een toezichthoudende functie bij semipublieke instellingen willen vervullen. Het wetsvoorstel schept meer duidelijkheid over de taak en de rol van de toezichthouders in semipublieke sectoren. Dat is geboden. Zij moeten zich actief en kritisch opstellen en ingrijpen als

het bestuur het niet goed doet. Bestuurders en toezichthouders die deze taak onbehoorlijk vervullen, kunnen aansprakelijk zijn als hen daarvoor een ernstig verwijt treft. Toezichthouders die zorgvuldig hun werk doen, hebben niets te vrezen. Zij krijgen juist meer transparantie omdat duidelijker wordt wat van hen concreet wordt verwacht.

Verder heeft de heer Van Oosten gevraagd of de norm voor bestuurders-aansprakelijkheid niet nader moet worden ingevuld met verwijzing naar de Faillissementswet. In de jurisprudentie is bepaald dat voor aansprakelijkheid nodig is dat de bestuurder of de toezichthouder een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Of daarvan sprake is moet worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval. Ik verwijs hiervoor naar het arrest-Staleman/Van de Ven van de Hoge Raad. Deze norm biedt maximale flexibiliteit en een nadere invulling acht ik dan ook niet aangewezen. Je zou dan alleen maar voorbeelden kunnen noemen en daarin kun je niet alle gevallen vatten. Dat lijkt mij dus onwenselijk. De aansprakelijkheid in het geval van onbehoorlijk bestuur, dat een belangrijke oorzaak is van een faillissement, is al wel speciaal in de wet geregeld. De betreffende bepaling komt straks in de Faillissementswet.

De heer **Van Oosten** (VVD): Het is een helder antwoord van de Minister, maar mij gaat het om het volgende. Ten aanzien van de leden van de raden van toezicht, die we natuurlijk nodig hebben om al die stichtingen te kunnen controleren, is mijn pleidooi dat de beeldvorming van de wet, die op zichzelf natuurlijk een meerwaarde heeft – dat betwist ik verder niet – niet zo mag worden dat er sprake zal zijn van één groot gejuridificeerd proces dat mensen vervolgens afschrikt om zich beschikbaar te stellen voor zo'n functie. Voor dat laatste vrees ik namelijk een beetje, ondanks het feit dat ik nut en noodzaak van de wet heus wel zie.

Minister **Opstelten**: Dat herken ik heel goed. We krijgen dit soort signalen ook bij de voorbereiding van het wetsvoorstel. Tegelijkertijd wijs ik er wel op dat het zeer op prijs wordt gesteld dat de functie en de verantwoordelijkheden scherp en helder worden ingevuld. Een goed bestuurder vindt het prettig om in zo'n situatie zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Voordat hij ja kan zeggen tegen zo'n functie, moet hij heel precies weten wat er aan de hand is en wat zijn verantwoordelijkheid en positie is. Daaraan wordt wat mij betreft in dezen voldaan. Wel ben ik het ermee eens dat het in een aantal gevallen behoorlijk uit de hand is gelopen zonder dat we een helder instrumentarium hadden. De voorbeelden daarvan behoeft ik niet te noemen want die kennen we allemaal. Deze wet zou daarvoor een oplossing kunnen bieden.

Ik wil nog even naar de heer Recourt. Zo'n discussie leidt natuurlijk tot nadere gedachten. Wat de heer Recourt wil, strafbaarstelling ook buiten faillissement, gaat gewoon gebeuren.

Dat zit in het wetsvoorstel strafrechtelijk faillissementsrecht.

De heer Recourt en mevrouw Gesthuizen hebben gevraagd hoe «tegenstrijdig belang» wordt ingevuld. De norm die uit de wet voortkomt, houdt in dat een bestuurder een tegenstrijdig belang heeft als het risico bestaat dat hij niet als een onafhankelijk bestuurder kan bepalen wat het beste is voor de rechtspersoon. Die norm biedt ruimte om alle relevante omstandigheden mee te wegen. In sectorspecifieke regels kan de norm zo nodig nader worden ingevuld. Het is niet erg dat toezichthouders relevante belangen dienen. Die kunnen ook parallel lopen aan de belangen van de organisatie. Dan is er niks aan de hand. Het motto is: wees transparant over andere belangen en doe niet mee als de belangen tegenstrijdig zijn. Iedereen zal dat herkennen. Dan stel je het aan de orde: als de belangen tegenstrijdig zijn, dan moet u de vergadering even verlaten en als het onderwerp is behandeld, kunt u weer terugkomen. Dat is van groot belang. Als de belangen tegenstrijdig zijn, moet je niet in het bestuur zitten of moet je nee zeggen tegen het verzoek om in het bestuur te

komen. Dit punt moet ook worden doorgetrokken naar de stichtingen waarover we het nu hebben.

Wie bepaalt of bestuurders en toezichthouders een tegenstrijdig belang hebben? Bestuurders en toezichthouders moeten in eerste instantie natuurlijk zelf beoordelen of ze een tegenstrijdig belang hebben. Ze zijn daar zelf verantwoordelijk voor. Ze moeten dat aan hun collega's melden en doen dan in het voorkomende geval niet mee aan de besluitvorming. Wij vinden het hier allemaal heel normaal dat je je zo opstelt. Als de bestuurder of toezichthouder met een tegenstrijdig belang toch meebevest, kunnen belanghebbenden aan de rechter vragen om het besluit te vernietigen.

De heer Recourt vroeg hoe we voorkomen dat toezichthouders zich beperken tot een concrete taakinvoering. Het wetsvoorstel dat vandaag in consultatie is gegaan, gaat uit van een brede taakinvoering. Het toezichthoudend orgaan houdt toezicht op het beleid en de gang van zaken bij de rechtspersoon en staat het bestuur met raad terzijde. Daarmee doet het door de heer Recourt en in de brief gesignaleerde risico zich niet voor, zo is mijn overtuiging.

Mevrouw Helder vroeg of een toezichthoudend orgaan niet verplicht moet worden voorgeschreven voor stichtingen en verenigingen. Het voorontwerp, dat nu in consultatie is gegaan, biedt een wettelijke grondslag voor het instellen van een toezichthoudend orgaan bij verenigingen en stichtingen. Mevrouw Helder zei dat ook al. Een verplichte instelling van een toezichthoudend orgaan bij alle verenigingen en stichtingen zou voor kleine verenigingen en stichtingen te belastend zijn. Soms bestaat er ook geen behoefte aan een toezichthoudend orgaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor private stichtingen met weinig belanghebbenden. We kunnen ons daar alles bij voorstellen. Waar nodig kan voor semipublieke sectoren in specifieke regels worden bepaald dat een toezichthoudend orgaan verplicht is. Ik denk dat ook wat dit betreft dus maatwerk noodzakelijk is in de wetgeving.

Een belangrijk punt is de pakkans. Mevrouw Gesthuizen noemde dat als eerste.

De **voorzitter**: Mevrouw Gesthuizen wil graag interrumperen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Maar niet over de pakkans, want ik wacht natuurlijk vol spanning de antwoorden van de Minister op dit punt af. Wel wil ik nog even doorgaan op datgene wat net is gezegd over het civiele deel, over artikel 9. In mijn inbreng heb ik gesteld dat ik denk dat de lat te hoog ligt. Nu wordt artikel 9 wel aangepast, maar niet op zo'n manier als ik bedoel, tenminste als ik het goed heb begrepen. Ik snap ook wel dat de Minister zegt dat er nog maar een concept ligt, maar alvast vooruitlopend op de discussie kan ik de Minister misschien het volgende meegeven. Volgens mij is in het concept aangegeven dat artikel 9 niet wordt gewijzigd. Is de Minister het dan dus onomwonden oneens met mijn opvatting dat de lat nu eigenlijk te hoog ligt om bestuurders civiel aan te kunnen pakken? Of zegt hij: nee, dat is niet het geval en met datgene wat ik beoog, wordt het wel gemakkelijker om bestuurders aansprakelijk te stellen?

Minister **Opstelten**: Dat laatste is wat ik betoog. De norm is: onbehoorlijke taakvervulling. Die norm is gewoon goed. We trekken die norm door naar de stichtingen waarover het hier gaat. Het is aan de instellingen om tot aansprakelijkheidsstelling over te gaan. Het wetsvoorstel verlaagt de drempel daartoe, omdat het duidelijker maakt wat van bestuurders en toezichthouders in alle stichtingen en verenigingen wordt verwacht. Het vergt ook een cultuuromslag. Ik denk dat het wetsvoorstel daarvoor voldoende ruimte biedt. We zullen een en ander ook in de toelichting nog verhelderen. Het is dus een normstellend artikel. Dat biedt de besturen

ook de mogelijkheid om die norm te handhaven en er, indien noodzakelijk, ook voor naar de rechter te gaan. Dan krijg je daar jurisprudentie over.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Dan verschillen de Minister en ik op dit punt dus toch echt van inzicht. Ik ken alleen maar voorbeelden en uitspraken waaruit blijkt dat die lat wel net te hoog ligt. In mijn eerste termijn noemde ik al wat de Kamer van Koophandel heeft gesteld. Ik zei ook dat uit de literatuur blijkt dat een bestuurder het eerst wel heel erg bont moet maken. Ik ben er echt bang voor dat er onvoldoende afschrikwekkende werking van uitgaat. We hoeven er niet nu uit te komen. De Minister komt met zijn voorstellen. Die zal ik dan bezien en dan kunnen we het uitbediscussiëren. Ik geef hem echter al wel mee dat naar mijn smaak de zaak op dit moment nog niet goed genoeg is geregeld. Ik heb daar ook wel voorbeelden voor, ook uitspraken van rechters waaruit dat blijkt, in mijn ogen.

Minister **Opstelten**: De jurisprudentie die mevrouw Gesthuizen kent, kennen we natuurlijk ook. Die zullen we ook in de toelichting meenemen en nader laten analyseren. We begrijpen dit belangrijke punt heel goed en begrijpen waarom die opstelling zo is. Verder wachten we het advies in de consultatie af. Ik heb nog geen voorstel gedaan. Ik heb alleen een voorontwerp in consultatie gegeven. We voeren het debat dus met open vizier, zoals gebruikelijk. We moeten hier de norm kunnen formuleren die beantwoordt aan wat we willen. Overigens is op basis van de huidige norm net een bestuurder van een woningstichting, Servatius, aansprakelijk gesteld door de rechter. Het is natuurlijk in de tijd en in de uitspraken van de rechters ook wat veranderd, lijkt mij. We zullen ook dat in de jurisprudentie meenemen.

Ik kom op de pakkans. Het gaat om een hogere pakkans en het effectief bestrijden van faillissementsfraude. Met name mevrouw Gesthuizen en de heer Recourt hebben daarover het woord gevoerd, maar ik denk dat we dat allemaal willen. Het blijft zaak om de strafrechtelijke aanpak als een sluitstuk van de handhaving in te zetten. Dat is natuurlijk altijd zo. Het OM zegt dat bij de fraudeaanpak het OM en de politie het optimum remedium zijn, maar je moet wel aan de voorkant voorkomen dat het daar terecht komt. De keten moet zo zijn ingericht dat, als het bij het optimum remedium komt, met een gericht aantal betekenisvolle zaken die voor de rechter worden gebracht, het te bereiken maatschappelijke effect het grootst is. Dat is ongelooflijk belangrijk. In de brief over de rijksbrede aanpak van de fraude, die ik als coördinerend bewindspersoon namens het kabinet naar de Kamer heb gestuurd, hebben we laten zien dat we in de afgelopen jaren enorme vorderingen hebben gemaakt. Vijf jaar geleden werd niet voor mogelijk gehouden dat de overheid nu met één gezicht opereert. Onze inzet is: één gezicht van de overheid bij de fraudebestrijding. In die brief, waarover ik later met de Kamer zal spreken, staan concrete maatregelen om ook de faillissementsfraude tegen te gaan, zowel wat betreft wetgeving als wat betreft de capaciteit.

Ik span mij ervoor in dat er nadere specifieke capaciteitsafspraken worden gemaakt tussen OM, FIOD en politie om meer zichtbare zaken te draaien, waaronder een subjectgerichte aanpak van fraudeurs. Voor 2014 betekent dit dat de politie-eenheden en de parketten over de aanpak van horizontale fraude afspraken maken om per parket een minimumaantal horizontale fraudezaken aan te pakken. Hieronder vallen ook de eenvoudige faillissementsfraudezaken. Het gaat niet alleen om de heel grote zaken waarover de kranten schrijven. De kleine zaken vind ik net zo belangrijk.

Voor het tijdvak 2015–2018 wordt momenteel de gemeenschappelijke veiligheidsagenda geformuleerd door de regioburgemeesters, het College van procureurs-generaal, de korpschef van de politie en mijzelf. Zoals we hebben afgesproken, zullen we de prioriteitsstelling formuleren na de

gemeenteraadsverkiezingen om het lokaal gezag in dezen goed de ruimte te geven. Het is dus in voorbereiding. De gewenste prioriteit en inzet op de horizontale fraude wordt daar ook besproken. U kent allemaal uit uw hoofd het lijstje van nationale prioriteiten. Fraude staat daar niet op. Er is echter het nodige veranderd in de afgelopen jaren. We hanteren fraude nu wel als een prioriteit. In de gemeenschappelijke agenda wordt een harde keuze gemaakt voor fraude in de hele breedte van dit fenomeen. Het blijft zaak om de strafrechtelijke aanpak als sluitstuk van de handhaving in te zetten. Dat zei ik eerder ook. Wat er in de toekomst precies aan in te zetten capaciteit nodig zal zijn, is mede afhankelijk van de wetsvoorstellen die momenteel nog in voorbereiding zijn. Dat heeft er natuurlijk mee te maken. Ik ben daarover in gesprek met alle betrokken partijen, zoals het OM en de stakeholders, bijvoorbeeld INSOLAD en Recofa. Dit neemt niet weg dat er ook nu al resultaten zichtbaar zijn. Daarvan wil ik er toch enkele noemen. In 2013 zijn bij het centraal meldpunt faillissementsfraude van de FIOD 374 signalen ontvangen, waarvan 326 meldingen en aangiftes faillissementsfraude betroffen. Ter vergelijking: in 2012 waren er 319 signalen, waarvan 226 meldingen en aangiftes faillissementsfraude betroffen. Er zijn 66 complexe faillissementsfraudezaken in behandeling genomen. In 2012 waren dat er 50. Dit jaar, 2014, neemt de FIOD naar verwachting weer meer zaken in behandeling. Er is sprake van een stijging, en terecht. In februari begint de FIOD met een centrale intake faillissementsfraude. Dit maakt een nog betere weging mogelijk bij de beoordeling van zaken. We zijn goed op weg en ik blijf die route volgen. Dat leidt tot herprioritering en tot het aantrekken bij de politie van extra mensen: nieuwe mensen via de opleiding en mensen met een bepaalde deskundigheid via de zijinstroom. De leden vragen natuurlijk: wanneer krijgen we daar wat van te zien? We moeten meters maken met de wetgeving. Verder ben ik bezig, met het bevoegd gezag, om prioriteiten te stellen. Deze gaan naar de Kamer. Per prioriteit zullen we aangeven wat we taakstellend over de hele kabinetsperiode willen bereiken, maar ook wat we per jaar willen bereiken. Dat vind ik een prettige manier van werken. Dan kan de Kamer mij daaraan houden en kan ik degenen die het werk operationeel moeten doen, daaraan houden. Het komt er dus aan.

Ik kom bij Europa. Ik ga van de pakkans naar Europa.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik heb even getwijfeld of ik het debatje zou aangaan over de stelling van de Minister dat het strafrecht de optimale oplossing is. Ik ben dat helemaal niet met hem eens, maar misschien is dat iets voor een wat principiële debat. Mijn concrete vraag heeft te maken met een ander punt. Ik ben erg blij met concrete doelstellingen. We gaan zien wat het per jaar en over de hele kabinetsperiode wordt, ook wat betreft de opleiding van politieagenten. Maar, zowel mevrouw Gesthuizen als ik heb gewezen op wat er helemaal aan het begin moet gebeuren. Je kunt gespecialiseerde agenten hebben, maar hoe wordt de agent aan de balie, die wordt geconfronteerd met mensen, beter toegerust om te herkennen wat een fraudezaak is en wat niet?

Minister **Opstelten**: Ik ga eerst nog even in op dat «optimum remedium». Dat is een term van het College van procureurs-generaal om iets meer aan te geven dat het OM niet alleen maar doet aan opsporing. Met zijn formele, magistratelijke positie waarmee het zijn gezag uitoefent, wil het OM ook adviezen geven aan andere instanties om vooral aan de voorkant maatregelen te nemen: in de kwaliteit van de wetgeving, in de kwaliteit van het instrumentarium en in de kwaliteit van het toezicht op de uitvoering. Dat is het OM als optimum remedium. Hiermee ben ik even iets uitgebreider ingegaan op die term.

Ik spreek nu over de totale keten. In de strafrechtketen begint die aan de balie. Ik was vandaag op werkbezoek bij de politie in Deventer. Bij zo'n

werkbezoek begin ik aan de balie, om daar zo'n tien minuten te spreken over de gang van zaken. Daar moeten dit soort zaken worden opgevangen; de mensen moeten niet naar huis worden gestuurd. Of er moet een wijs civielrechtelijk of strafrechtelijk advies worden gegeven, zoals als voorbeeld van een politie die helpt werd genoemd. Zoals eerder al is vermeld, is er voor de politie een richtlijn opgesteld om te komen tot een gestandaardiseerde aanpak van eenvoudige faillissementszaken. Dat is een goed punt. Die aanpak is gebaseerd op de zogeheten «korteklapmethode». Men moet aan de balie dus iemand die daar voor zo'n zaak komt, informeren en op weg helpen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): We hebben het vandaag officieel niet over het programma HTR (Herziening Toezicht Rechtspersonen). Ik hoor de Minister nu heel duidelijk zeggen: we komen met onze prioriteitenlijst naar de Kamer en we geven aan wat we taakstellend gaan doen. Ik ben daar heel blij mee. Dat is duidelijk. Dan hebben we afrekenbare doelen, doelen die gelden in de relatie tussen ons en de Minister en de Minister zelf. De Minister heeft ook de evaluatie aan de hand van een casus toegezegd. Ik hoop dat de Minister ook vindt dat er wat betreft het HTR-programma nog een tandje bij zal moeten. De evaluatie laat nu een begin zien. We zien dat het aantal hits omhooggaat, maar de heer Recourt en ik hebben beiden in de krant gezegd dat we vinden dat er op dat punt nog een hele hoop te winnen is.

Minister **Opstelten**: In de fraudebrief staat, als ik het me goed herinner, dat er ook op dat punt sprake zal zijn van een intensivering. Dat moet verder ook blijken uit de evaluatie. We zullen dat meenemen in de casuevaluatie, bedoel ik. In de fraudebrief staat aangegeven dat we dat zullen doen. We hebben nog niet aangegeven hoe we dat precies zullen doen.

Mevrouw **Gesthuizen** (SP): Mag ik één punt van orde maken? Mijn collega's herinneren mij eraan dat we nota bene gisteren in de procedurevergadering hebben afgesproken dat we hierover nog schriftelijke vragen zullen stellen aan de Minister. Dan kunnen we technisch gezien goed op de zaak ingaan.

Minister **Opstelten**: Prima. Ik herken in ieder geval de punten die mevrouw Gesthuizen aangeeft. Ik kom bij Europa. De heer Van Oosten heeft het punt gisteren ingehouden, en dan komt het dus vandaag. Het Commissievoorstel voor een Europese faillissementsverordening gaat vooral over de klassieke onderwerpen van het internationale privaatrecht: de bevoegde rechter, het toepasselijke recht en de wederzijdse erkenning. Het materiële faillissementsrecht regelen de lidstaten zelf. Dat blijft met dit Commissievoorstel zo. Op zich vormen de Europese discussie en onze programmaherijking twee verschillende trajecten. Uiteraard houd ik de samenhang goed in de gaten. Ik zorg er zo veel mogelijk voor dat geen afbreuk wordt gedaan aan onze herijking. Gevraagd is of fraudebestrijding ook wordt besproken in de onderhandelingen in het EU-kader. Jazeker, mede omdat Nederland daarvoor aandacht blijft vragen. We zijn er heel actief in. Allereerst wordt het mogelijk om de bestuursverboden in de te koppelen faillissementsregisters op te nemen. Dat heb ik gisteren ook tegen de heer Recourt gezegd. Verder wil de Commissie faillissementstoerisme tegengaan. Daarvan is sprake als een bedrijf zijn hoofdkantoor gauw naar een andere lidstaat verplaatst om een aanstaand faillissement daar gunstiger te kunnen afwikkelen. Met het Commissievoorstel wordt crediteuren dan de mogelijkheid gegeven om de bevoegdheid van de rechter in een ander



land te betwisten. Ik betwijfel sterk of dit de beste oplossing is. We leggen het fraudeprobleem dan in wezen op het bord van de crediteuren, die dan over de grens lange en mogelijk dure procedures moeten beginnen. Daarom heb ik samen met Duitsland en Polen een alternatief voorgesteld: de verplaatsing van het hoofdkantoor naar een ander EU-land doet geen afbreuk aan de tot dan toe bevoegde rechter en evenmin aan het tot dan toepasselijke recht als binnen drie maanden erna een faillissement volgt. Daarvoor bestond steun van onder andere Italië en Spanje. De laatste JBZ-Raad heeft beslist dat de discussie hierover op werkgroepniveau moet worden voortgezet, omdat het belangrijk is dat adequate maatregelen tegen faillissementstoerisme worden genomen. Ik hoop dat ik hiermee tegemoetkom aan de vragen die de heer Van Oosten heeft gesteld.

Er zijn nog een paar overige vragen. Die van mevrouw Gesthuizen kan ik nu even niet beantwoorden, want ze is net even weg. Die vragen laat ik dus even liggen. Dan eerst nog de overige vragen van de heer Van Oosten. Hij vroeg wat ik doe om in overleg met EZ de rol van het handelsregister te versterken, om het zo maar compact samen te vatten. Dat overleg loopt reeds. Zijn opmerking geeft er wel een stimulans aan. Ik werk met collega Kamp aan een aantal maatregelen ter versterking van de rol van de Kamer van Koophandel op een aantal punten. Ik noem er drie: het opnemen van een wettelijke grondslag voor een signalerende functie van en informatie-uitwisseling door de Kamer van Koophandel, de aanscherping van de weigeringsgronden om inschrijving in het handelsregister door de Kamer van Koophandel te kunnen voorkomen en het aanscherpen van ontbindingsgronden door de Kamer van Koophandel om misbruik van lege rechtspersonen te voorkomen. De door de Kamer genoemde aandachtspunten worden nadrukkelijk meegenomen. De gevraagde terugkoppeling vindt plaats in de voortgangsrapportage die in het kader van de rijksbrede fraudeaanpakbrief is aangekondigd. We zullen daarin dus hierover rapporteren.

Ik kom bij mevrouw Gesthuizen, die nu weer terug is. Het gaat over die casus, maar daarover heb ik al iets gezegd.

Mevrouw Helder vroeg of ik het gevaar zie dat het salaris van de curator ten laste van de boedel komt. Ik zie dat niet direct, en wel om twee redenen. Er is toezicht door de rechter-commissaris. Ik heb geen aanwijzing dat dat niet voldoet. We krijgen dat signaal niet. Verder kunnen schuldeisers bij excessief declaratiegedrag daarover klagen bij de rechter-commissaris.

Mevrouw Helder vroeg ook of ik kan bevestigen dat het oprichten van een rechtspersoon door een fraudeur niet mogelijk wordt. Het antwoord is: ja. Ik heb dat voornemen. Dan hebben we die onduidelijkheid met de verschillende sites van het departement hiermee weggenomen. Het wetsvoorstel komt dit voorjaar de kant van de Kamer op. Het advies van de Raad van State is net ontvangen en wordt nu verwerkt.

Verder vroeg mevrouw Helder hoe ik denk over flitsfaillissementen, waarna crediteuren met hun vorderingen blijven zitten. Ik heb een voorontwerp gemaakt om de pre-pack wettelijk te regelen. Dat was nadrukkelijk door de Kamer gevraagd. Het doel daarvan is dat het mogelijk wordt om een faillissement goed voor te bereiden en te bekijken of een doorstart mogelijk is. De curator en de rechter-commissaris zijn daarbij betrokken. Dit leidt dan tot een meeropbrengst in een faillissement. De crediteuren krijgen dan meer terug op hun vordering. Ook hun belang moeten we natuurlijk in de gaten houden. Volgens mij is de consultatie over dit wetsvoorstel afgerond. Het gaat binnenkort naar de Ministerraad en naar de Raad van State. Daar zit dus tempo in.

Mevrouw **Helder** (PVV): De Minister zei dat hij dat gevaar nog niet zozeer ziet en dat schuldeisers hun vorderingen gewoon kunnen indienen. Ik heb gevraagd of de Minister ook gevaar ziet voor het personeel en of dat bij

een doorstartend bedrijf nog in dienst kan blijven. Wordt dat meegenomen in het voorontwerp?

Minister **Opstelten**: Dat zou kunnen. Je doet die pre-pack namelijk met name om het faillissement zo goed mogelijk voor te bereiden en een doorstart mogelijk te maken. Hoe het dan precies loopt, daarover kan ik nu geen uitspraken doen. Er zijn echter ook mogelijkheden voor een doorstart, voor continuïteit in welke vorm dan ook, met of zonder personeel. Een doorstart heeft een zakelijk belang maar ook een werkgelegenheidsbelang. Daarom hebben we dit wetsvoorstel spoedig na de signalen ter hand genomen.

Hoe staat het met het centraal aandeelhoudersregister? Wat is de stand van zaken? Het register zal informatie bevatten over aandeelhouders, bv's en niet-beursgenoteerde vennootschappen. Het is belangrijk voor de controle op en het voorkomen van misbruik van rechtspersonen. Op dit moment worden met de betrokken stakeholders de inrichting en de implementatie voorbereid door het opstellen van een programma van eisen. Een zorgvuldig proces is noodzakelijk om het centraal aandeelhoudersregister zo te ontwerpen dat het goed aansluit bij de praktijk. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) is een zeer belangrijke stakeholder en wordt goed bij de ontwikkeling betrokken. De Minister van EZ zal als penvoerder de wetgeving voorbereiden. Naar verwachting zal het centraal aandeelhoudersregister eind 2015 operationeel zijn. Dat is wat ik er in dit stadium over wil zeggen. We zijn er met alle stakeholders mee bezig en er spelen natuurlijk ook altijd privacyzaken in. Het moet een goed register zijn, waarin de feiten voor iedereen herkenbaar aanwezig zijn.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik had nog die wat meer technische vraag, namelijk hoe je het verstoppertje achter een stichting kunt voorkomen bij een dergelijk register.

Minister **Opstelten**: Ik verstond de vraag even niet.

De **voorzitter**: Mijnheer Recourt, wilt u de vraag herhalen?

De heer **Recourt** (PvdA): Als je een stichting opricht, dan is het stichtingsbestuur niet meer zichtbaar, zo was de vrees. Ik hoop dat de Minister die vrees kan wegnemen, zodat we nog steeds bij de natuurlijke personen kunnen komen.

Minister **Opstelten**: Jazeker, die staan in ieder geval in het handelsregister. Maar we nemen dit punt mee. Zij zijn altijd zichtbaar, althans dat dacht ik. Ja, het schijnt te kloppen wat ik zeg. Anders moet ik direct worden gecorrigeerd. Het doel is om de natuurlijke personen in beeld te krijgen. Precies hierom hebben we een centraal aandeelhoudersregister nodig.

De heer Recourt vroeg hoe je achter de bestuurder komt. Ik heb dit allemaal al beantwoord.

De heer Recourt vroeg ook hoe wordt voorkomen dat buitenlandse rechtspersonen ertussen worden geschoven. Ik zeg het nog even preciezer dan zonet. Buitenlandse rechtspersonen kunnen gewoon in Nederland actief zijn. Als ze betrokken zijn bij een faillissement, dan kunnen de bestuurders en feitelijke beleidsbepalers aansprakelijk worden gesteld. Bovendien worden bestuurders die een buitenlandse rechtspersoon zijn, betrokken bij de screening op basis van de Wet controle op rechtspersonen.

Ik kom tot slot bij mevrouw Helder. Ze vroeg om aan de curator de bevoegdheid te geven tot het opstellen van een proces-verbaal. Dat idee lijkt aantrekkelijk, maar stuit op meerdere problemen, die ik haar graag wil

voorhouden. De curator zou een heel andere positie krijgen en tot bijzonder opsporingsambtenaar (boa) moeten worden aangesteld. De curator moet in zijn basistaak het vertrouwen van iedereen hebben. Dat is de kern. Het afhandelen van faillissementen zou enorm worden gestremd. Hij heeft de bevoegdheden tot dwang, onder andere in het kader van de strafbaarstelling van niet-naleving van de inlichtingenplicht en de administratieplicht. Die dwang is alleen verenigbaar met de functie van curator als de curator niet tevens een enge opsporingsbevoegdheid heeft. Anders krijg je een schending van het verbod op zelfincriminatie. Het idee van het door de curator laten opstellen van een proces-verbaal lijkt dus aantrekkelijk, maar zou grote gevolgen hebben voor de kerntaak van de curator en het evenwicht in het bestaande systeem van afhandeling van faillissementen. Dat moeten we goed wegen. Ik geef dit mevrouw Helder nog even in overweging. Het wetsvoorstel is natuurlijk nog niet ingediend; het komt er allemaal aan. De kern is dat de positie van de curator wordt versterkt. Hij krijgt een aantal verplichtingen, zoals ik heb aangegeven. Het moet echter wel passen in de kerntaak van de curator, het goed begeleiden van het faillissement. Anders kom je terecht bij de vraag van een aantal critici van dit voornemen: is wat u in het voorontwerp, dat nog niet is ingediend, aan de curator vraagt, niet een publieke taak, die de curator gaat overnemen? Die balans moeten we wel heel scherp vasthouden.

Mevrouw **Helder** (PVV): Ik sluit aan bij dat laatste antwoord. Ik heb wel enigszins begrip voor wat de Minister zegt. Ik ben er nog niet helemaal uit, maar goed, dat kan nog altijd als het wetsvoorstel wordt behandeld. Maar als we het zouden beperken tot die gevallen waarin een deugdelijke administratie ontbreekt, zoals ook in het voorontwerp staat, dan vallen een aantal bezwaren weg. Dan zou de curator alleen kunnen constateren dat de boekhouding ontbreekt – hij kan dat zien, want hij is al tot curator benoemd – en dat in een proces-verbaal kunnen vastleggen, dat dan naar het Openbaar Ministerie kan.

Minister **Opstelten**: In een dergelijk geval, zo staat er al in, moet de curator het melden aan de rechter-commissaris. En dan krijgt het natuurlijk zijn vervolg. Met andere woorden: als je van de curator een boa maakt, dan vertelt niemand hem meer iets uit angst om door die curator te worden gepakt. Dat loop je ook het risico van strijdigheid met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Op dat punt loop je vast. De nu voorgestelde lijn is al stevig. Daar worden wat kritische kanttekeningen bij geplaatst, maar ik wil het wel zo vasthouden. Het past bij de rol en functie van de curator, maar er moet wel worden gemeld aan de rechter-commissaris. Voor dat systeem hebben we gekozen.

De **voorzitter**: Dank u wel, Minister. Hiermee zijn we aan het einde gekomen van de eerste termijn van de Minister. Volgens mij hoefden we geen tweede termijn. Klopt dat? Ik kijk alle collega's even aan. De heer Van Oosten wil alleen nog een korte vraag stellen. Gaat uw gang.

De heer **Van Oosten** (VVD): Ik heb alleen nog een korte vraag. We hebben nu een toch wat apart AO gehad, over wetten die in consultatie zijn et cetera. We beseffen allemaal het belang van de aanpak van fraude. Kunnen we op een geëigend moment – ik laat het aan de Minister om te bepalen waar het past – op de hoogte worden gehouden van de termijnen waarmee we nu verder gaan werken? Ik heb er zelf in onvoldoende mate overzicht over. Ik begrijp dat dat bij mijn buurvrouw ook het geval is.

Minister **Opstelten**: We hebben halfjaarlijkse voortgangsrapportages. Ik kan nu per wetsvoorstel aangeven wat de stand van zaken is. Dat kan heel kort.

Allereerst het wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod. Het advies van de Raad van State is net ontvangen. De indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer volgt naar verwachting eind april 2014.

Het wetsvoorstel herziening strafrechtelijk faillissementsrecht is, zoals ik net heb gezegd, naar de Raad van State. Afgelopen vrijdag is het door de Ministerraad geaccordeerd.

Dan het wetsvoorstel tot versterking van de positie van de curator, dat gaat over de fraudesignalerende taak van de curator. Naar verwachting kan het voorontwerp medio februari in consultatie. Dat komt er dus aan. Ik kom op het wetsvoorstel continuïteit ondernemingen I, over de pre-pack. De internetconsultatie is geëindigd op 22 januari. Het streven is om het wetsvoorstel in maart aanstaande ter advisering naar de Raad van State te zenden.

Het wetsvoorstel continuïteit ondernemingen II, over het dwangakkoord buiten faillissement, is in voorbereiding. In februari 2014 vindt een tweede bijeenkomst met de stakeholdersgroep plaats, waarbij zal worden gesproken over een conceptwetstekst met toelichting. Het voorontwerp kan naar verwachting in maart 2014 in consultatie.

Ik kom op het wetsvoorstel continuïteit ondernemingen III, over maatregelen ten behoeve van de voortzetting van de onderneming na faillissement. Het voorontwerp zal naar verwachting in juni 2014 in consultatie kunnen worden gegeven.

Het wetsvoorstel inzake de modernisering van de faillissementsprocedure, ten slotte, is in voorbereiding. De inzet is om het voorontwerp deze zomer in consultatie te geven.

Hiermee hebt u het hele spoorboekje.

De heer **Recourt** (PvdA): Mijn complimenten voor het harde werken van de Minister en vooral van zijn ambtenaren! Het is een indrukwekkend lijstje.

De **voorzitter**: Ik zie iedereen aan mijn rechterzijde knikken. Ze hebben het compliment in ontvangst genomen. Ik kijk ook even naar mijn collega's. Ik constateer dat er geen behoefte is aan een tweede termijn. Ik lees nog wel even de twee toezeggingen voor.

De Minister analyseert de casus van mevrouw Gesthuizen en informeert de Kamer daarover.

De Minister formuleert zijn prioriteiten met betrekking tot faillissementsfraude en stuurt deze naar de Kamer. Hij gaat daarbij ook in op de taakstellingen.

Hiermee zijn we aan het einde van dit algemeen overleg gekomen. Ik dank de mensen op de publieke tribune, evenals de Minister, zijn ambtenaren en mijn collega's.

Sluiting 16.35 uur.