

Vergaderjaar 2011–2012

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 57

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2011

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 27 oktober 2011 over financieel-economische criminaliteit (Kamerstuk 29 911, nr. 56) heb ik op een aantal punten een brief toegezegd. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

Toezicht op rechtspersonen en een eventuele meldingsplicht voor de Kamers van Koophandel

Om de controle op rechtspersonen te verbeteren, is onder het vorige kabinet gestart met het project Herziening Toezicht Rechtspersonen. Dit project heeft onder andere geleid tot de inwerkingtreding van de Wet controle op rechtspersonen per 1 juli 2011. De verklaring van geen bezwaar die vereist was bij de oprichting en bij een statutenwijziging van een besloten vennootschap of naamloze vennootschap, is komen te vervallen. In plaats daarvan vindt op basis van de nieuwe wet doorlopende screening van rechtspersonen plaats. Deze doorlopende screening maakt het mogelijk om rechtspersonen vaker te controleren op mogelijk misbruik.

Bij de screening wordt gebruik gemaakt van automatische en handmatige analyses van gegevens afkomstig uit verschillende bronnen, waaronder de Kamer van Koophandel, de Justitiële informatiedienst, het Centraal Insolventie Register en de Gemeentelijke Basisadministratie. De analyses leveren risicomeldingen op.

Deze risicomeldingen worden door de Dienst Justis verstrekt aan de afnemers. De afnemers, die bestaan uit een aantal opsporende en handhavende instanties, kunnen hierdoor adequater optreden tegen mogelijk misbruik van rechtspersonen. De afnemers zijn het OM, de AFM, DNB, Belastingdienst, SIOD, FIOD, VROM-IOD, AID-DO, VROM-inspectie, Arbeidsinspectie, Algemene Inspectiedienst en de politie. Op hun beurt zullen deze instanties met behulp van een combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen het misbruik van rechtspersonen

aanpakken of voorkomen. De Dienst Justis werkt intensief samen met de afnemers om zoveel mogelijk aan te sluiten bij wensen en prioriteiten op het gebied van financieel-economische criminaliteit en om waardevolle inzichten over het gebruiksnut van gegevens te delen. Hierdoor kunnen de afnemers effectiever optreden tegen bijvoorbeeld faillissementsfraude en belastingfraude.

De controle op rechtspersonen is beheersbaar gestart en zal zich de komende tijd verder ontwikkelen en verfijnen. In deze fase zijn de werkzaamheden vooral gericht op financieel-economische criminaliteit. Hierbij is van belang dat ervaring wordt opgedaan met deze nieuwe wijze van toezicht in samenwerking met de handhavende en opsporende instanties. De risicoprofielen die worden gebruikt, worden naarmate de tijd vordert, verfijnd op basis van opgedane ervaringen uit de praktijk. Tevens worden gedragswijzigingen en nieuwe fraudemethoden in de samenleving gesignaleerd, waarop nieuwe risicoprofielen kunnen worden aangemaakt.

In de startfase wordt vooral gewerkt op verzoek van de opsporende en handhavende instanties. Naar aanleiding van een concreet verzoek van een afnemer, vindt onderzoek plaats om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van een verhoogd risico op misbruik. In mijn brief van 5 september 2011 aan Uw Kamer¹ heb ik aangegeven onderzoek te gaan doen naar de mogelijkheden om het toezicht op rechtspersonen zodanig in te richten – bijvoorbeeld door middel van bepaalde risicoprofielen – dat in een vroeg stadium kan worden voorkomen dat met gebruikmaking van rechtspersonen activiteiten worden ontplooid die evident in strijd zijn met wat maatschappelijk aanvaardbaar is. Ik heb inmiddels de Dienst Justis verzocht om in nauw overleg met de politie en het Openbaar Ministerie de mogelijkheden van uitbreiding in de toekomst te onderzoeken.

De controle op rechtspersonen gebeurt grotendeels geautomatiseerd aan de hand van risicoprofielen die misbruik voorspellen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens die bekend zijn bij de Kamer van Koophandel. Deze informatie vormt in alle gevallen de eerste aanleiding vormen voor het constateren van een verhoogd risico op misbruik van rechtspersonen. Zo zal het gegeven dat een persoon die een rechtspersoon opricht door middel van een inschrijving bij het Handelsregister, terwijl uit de beschikbare informatie naar voren komt dat deze eerder failliet is gegaan, of in staat van faillissement verkeert en de curator geen toestemming geeft om een nieuw bedrijf te starten, leiden tot een aanwijzing voor een verhoogd risico op misbruik.

Een ander voorbeeld is een persoon die is veroordeeld voor mensenhandel en die zijn echtgenote naar voren schuift als bestuurder van een rechtspersoon. Na de inschrijving bij het Handelsregister als bestuurder, zal er een melding binnenvallen bij de Dienst Justis. De Dienst Justis zal vervolgens de melding oppakken, daar verder onderzoek naar doen en de risicomelding verstrekken aan de opsporende of handhavende instantie waarvan het werkkterrein het meest van toepassing is voor de geconstateerde vorm van fraude of misbruik.

Ook het risico waarin een crimineel voor de zoveelste keer met het oog op misbruik een BV opricht, wordt ondervangen door de huidige systematiek van screening. De Dienst Justis krijgt in de huidige systematiek de informatie van de Kamer van Koophandel over de oprichting van de BV en de match met historische informatie uit het Handelsregister en met de informatie van de Justitiële Informatiedienst over criminele antecedenten. Deze match zal mogelijk misbruik van een rechtspersoon aan het licht brengen. De gegevens worden derhalve reeds op een geautomatiseerde

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VI.

manier betrokken bij de screening van rechtspersonen. De gegevens die beschikbaar zijn bij de Kamer van Koophandel worden op deze manier optimaal benut.

De Kamer van Koophandel is inmiddels in samenwerking met de politie en het ministerie van EL&I begonnen met een onderzoek naar de «zachte informatie» die op dit moment nog buiten de formele registraties valt. Hierbij gaat het onder andere om waarnemingen van balie-medewerkers. Doel van het onderzoek is om mogelijkheden te optimaliseren om deze informatie in te zetten bij signalering, opsporing en vervolging van criminaliteit.

Overigens kan de Kamer van Koophandel ook nu al aangifte doen bij de politie van een vermoeden van een strafbaar feit.

Mogelijke scheiding van de rol van curator en van procesadvocaat

Het voorkomen van belangenverstrengeling in faillissementen is een belangrijk punt, waar de nodige aandacht aan wordt besteed. Met de vereniging van insolventierechtadvocaten, INSOLAD en de organisatie van rechters-commissarissen in faillissementen, Recofa is hierover overlegd. Op dit moment is een formele scheiding tussen de rol van de curator of procesadvocaat niet nodig. Curatoren moeten in de huidige situatie rekening en verantwoording afleggen aan de rechter-commissaris en de schuldeisers. Voor de kosten die curatoren mogen rekenen zijn heldere richtlijnen vastgesteld door Recofa. De rechter-commissaris houdt er toezicht op dat kosten en verwachte baten in evenwicht zijn, dat de belangen van de crediteuren zorgvuldig worden behartigd en dat de faillissementsprocedure door de curator met voortvarendheid wordt afgewikkeld. In veel gevallen is een faillissementsboedel bovendien leeg. Curatoren doen hun werk in deze gevallen onbezoldigd. Het ligt niet voor de hand dat curatoren in dergelijke gevallen onnodig procederen. De curator is in een faillissement bovendien goed thuis in de materie. Indien daarnaast nog een verplichte procesadvocaat wordt voorgeschreven, moet ook deze zich in de gehele materie verdiepen. Bovendien moeten dan twee salarissen uit de boedel worden betaald, indien deze nog niet leeg is. Daarnaast zal in geval van een lege boedel een derde niet snel willen optreden als advocaat van de boedel. Ten aanzien van de boedel kunnen dan niet de rechtsmaatregelen worden getroffen die nodig zijn, hetgeen niet in het belang is van schuldeisers en de bestrijding van faillissementsfraude. Op dit moment bieden de richtlijnen voldoende uitkomst. Ik benadruk evenwel dat deze kwestie voortdurend de aandacht heeft. Mocht in de toekomst blijken dat een scherpere scheiding wel nodig is, dan sluit ik dat niet uit. We blijven hierover in overleg met de betrokken partijen.

Capaciteit curatoren en rechters-commissarissen in faillissementszaken

Met INSOLAD en Recofa is het capaciteitsvraagstuk besproken. Uit dat overleg komt naar voren dat er genoeg aanbod is van curatoren. De rechtbanken, die de curatoren aanstellen, zijn juist bezig om het aantal curatoren terug te brengen. Door met een kleiner curatorenbestand te werken kan de kwaliteit van het curatorenbestand beter worden gewaarborgd: bij een gericht zaaksaanbod kunnen de kantoren hun kantoororganisatie daarop aanpassen, de overgebleven curatoren bouwen meer kennis en ervaring op en met minder curatoren kan beter toezicht worden gehouden. Het gaat dan ook niet alleen om aantallen, maar ook om kwaliteit en de mate van specialisatie. Daarnaast is Recofa bezig om tot een landelijk benoemingenbeleid en standaardisering van werkprocessen te komen, zodat curatoren in meerdere regio's kunnen werken. Dit draagt

bij aan voldoende keuze voor de rechtbank uit een professionele poel van curatoren. Er zijn voldoende rechters-commissarissen. Daarnaast specialiseren rechters-commissarissen zich steeds meer. De Rechtspraak ontwikkelt momenteel een landelijk digitaal insolventiedossier, zodat toezicht op curatoren en communicatie tussen curatoren en rechters-commissarissen wordt vergemakkelijkt.

Aftrekbaarheid van kosten bij de ontnemingsmaatregel en het boeteplafond

Tijdens het algemeen overleg hebben we uitgebreid stil gestaan bij de financiële aanpak van criminelen. Uw kamer en ik hebben daarbij dezelfde doelstelling voor ogen. In de eerste plaats moet de crimineel financieel worden geplukt en in de tweede plaats moet hij, indien een financiële sanctie op zijn plaats is gelet op de aard van het strafbare feit, een financiële sanctie krijgen die in verhouding staat tot de maatschappelijke impact van het strafbare feit.

Ten aanzien van dit laatste punt heb ik de Kamer toegezegd, in de context van de hoogte van een te stellen voorwaarde van het betalen van een geldsom aan de Staat (OM transactie), nog eens te kijken naar het boeteplafond. Ik ben tot de conclusie gekomen dat, mede in het kader van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, meer flexibiliteit bij de bepaling van de maximumboete in het strafrecht wenselijk is. In 2012 zal ik wetgeving in voorbereiding nemen waarin dit wordt uitgewerkt. Naar verwachting zal ik de Kamer februari volgend jaar een onderzoeksrapport van de Rijksuniversiteit Groningen aanbieden. In dat rapport wordt ingegaan op de vraag hoe meer in het algemeen de boetehoogte in het bestuursrecht en het strafrecht wordt bepaald en op welke wijze daarin meer eenheid kan worden gebracht. De beleidsreactie zal ik op een later moment naar de Kamer sturen.

Gelet op de breed gedragen wens van de Kamer om de kostenafrek in het kader van de ontnemingsmaatregel te beperken zal ik ook dit punt bezien in het kader van de wetgeving die ik, zoals hiervoor vermeld, in 2012 in voorbereiding zal nemen. Een in korte tijd uitgevoerde analyse van mogelijke aanknopingspunten in het wettelijk systeem en de ontwikkelde jurisprudentie ten aanzien van de kostenafrek heeft mij geleerd dat hiervoor mogelijkheden aanwezig zijn. Gelet op het korte tijdsbestek waarin deze analyse heeft plaatsgevonden kan daarop in deze brief nog niet worden ingegaan. Nader onderzoek en uitwerking is nodig. De uitkomsten van dit onderzoek zullen worden betrokken bij de wetgeving die in 2012 in voorbereiding zal worden genomen.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten