



## de Rechtspraak

De minister van Veiligheid en Justitie  
mr. I.W. Opstelten  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000  
f (088) 361 0022  
www.rechtspraak.nl

datum 2 juli 2013  
contactpersoon Voorlichting  
e-mail [voorlichting@rechtspraak.nl](mailto:voorlichting@rechtspraak.nl)  
telefoonnummer 06-51098796  
uw kenmerk 376884  
onderwerp Advies voorontwerp wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 25 april 2013, kenmerk 376884 verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de “Raad”) advies uit te brengen inzake het voorontwerp wetsvoorstel Wijziging van de faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid van een bestuursverbod (Wet civielrechtelijk bestuursverbod - het “Wetsvoorstel”).

Het Wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor de rechter om, naar aanleiding van een faillissement, een bestuurder een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen. Het bestuursverbod zorgt ervoor dat een bestuurder maximaal vijf jaar geen rechtspersoon kan besturen. Doel van het bestuursverbod is te voorkomen dat frauduleuze bestuurders hun activiteiten via allerlei omwegen en met nieuwe rechtspersonen kunnen blijven voortzetten.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### Hoofdpijnen van het advies

- De Raad steunt de strekking van het Wetsvoorstel, namelijk het mogelijk maken van het optreden tegen bestuurders die stelselmatig misbruik maken van rechtspersonen om daarmee persoonlijke aansprakelijkheid af te wenden en tegelijkertijd fraude te plegen.
- Het verdient naar het oordeel van de Raad aanbeveling om ook de curator de mogelijkheid te geven een verzoek tot oplegging van een bestuursverbod bij verzoekschrift te doen, naast de mogelijkheid dat bij dagvaarding te doen.
- De Raad heeft enkele praktische opmerkingen met betrekking tot de registratie van de uitspraak waarin het bestuursverbod is opgelegd.

---

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



# de Rechtspraak

datum 2 juli 2013  
pagina 2 van 5

- De Raad adviseert voorts om in te gaan op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die registratie in een via internet raadpleegbaar centraal register met zich meebrengt, terwijl de betrokkene nog hoger beroep kan instellen en dit beroep gegrond kan worden verklaard.

## Advies

### 1. Strekking en te verwachten effectiviteit van het Wetsvoorstel

De Raad steunt de strekking van het Wetsvoorstel, namelijk het mogelijk maken van het optreden tegen bestuurders die stelselmatig misbruik maken van rechtspersonen om daarmee persoonlijke aansprakelijkheid af te wenden en tegelijkertijd fraude te plegen, door hetzij schulden bewust niet te voldoen hetzij bijna faillerende ondernemingen in het oog van het faillissement 'leeg' te halen. Vaak worden daarvoor zogenaamde katvangers naar voren geschoven of stelselmatig vennootschappen overgenomen en opgekocht. In de praktijk kan daarbij niet of nauwelijks worden gesproken van reële bedrijfsvoering of ondernemerschap.

De Raad begrijpt dan ook dat deze - in het handelsverkeer - ingrijpende maatregelen worden genomen, in het bijzonder om stelselmatig misbruik te voorkomen en ingrijpen mogelijk te maken. Dat dit ingrijpen door zowel de curator - die vaak als eerste zicht heeft op deze situaties - als door het Openbaar Ministerie in gang kan worden gezet, lijkt de effectiviteit te vergroten. Bovendien kan het Openbaar Ministerie naast het gebruikelijke strafrechtelijke instrumentarium op grond van de voorgestelde bepalingen straks ook op een andere, civielrechtelijke, manier, en ook deels preventief, zijn handhavingsdoel bereiken.

Ook de bepalingen die betrekking hebben op de situatie dat het verbod of de schorsing kan plaatsvinden in geval van samenhangende rechtspersonen lijken te zullen bijdragen aan de effectiviteit van de regeling. Hiermee kan worden voorkomen dat bijvoorbeeld een katvanger die een bestuursverbod opgelegd heeft gekregen ondertussen nog steeds bestuurder is bij andere rechtspersonen, waarvoor dan steeds separate procedures moeten worden opgestart om de betreffende persoon als bestuurder te laten ontslaan of uitschrijven.

### 2. Verzoekschrift versus dagvaarding

Ingevolge het voorgestelde artikel 106a, lid 1 van de Faillissementswet, kan de rechtbank *op verzoek van het Openbaar Ministerie of op vordering van de curator* een bestuursverbod uitspreken. Het is de Raad niet duidelijk waarop het onderscheid is gebaseerd dat de vordering bij verzoekschrift (Openbaar Ministerie) of bij dagvaarding (curator) dient te worden ingesteld. De Raad vraagt om in de Memorie van Toelichting nader in te gaan op het hier gemaakte onderscheid.

De Raad merkt verder op dat de effectiviteit van de procedure bij dagvaarding naar verwachting minder groot zal zijn in die gevallen waarin de desbetreffende bestuurder de boedel van de gefailleerde onderneming heeft 'leeggetrokken'. De curator zal in dat geval immers hetzij op eigen kosten moeten procederen in het algemene belang, hetzij een beroep moeten doen op de Garantierегeling. Een bestuursverbod vragen bij verzoekschrift zal in die gevallen eenvoudiger zijn en lagere kosten



## de Rechtspraak

datum 2 juli 2013  
pagina 3 van 5

(griffierechten) met zich meebrengen. Het verdient naar het oordeel van de Raad daarom aanbeveling om ook de curator de mogelijkheid te geven een verzoek tot oplegging van een bestuursverbod bij verzoekschrift te doen, naast de mogelijkheid dat bij dagvaarding te doen.

De Raad merkt voorts op dat niet duidelijk is hoe de in artikel 106a, lid 2 voorgestelde zienswijze in een dagvaardingsprocedure moet worden vormgegeven. Wordt hier voeging bedoeld? De Raad vraagt om verduidelijking op dit punt.

### **3. Registratie en publicatie**

Ingevolge artikel 106b, lid 3 wordt de uitspraak waarin het bestuursverbod is opgelegd, door de griffier ingeschreven in een centraal register. Deze uitspraak wordt voorts aangeboden aan het Handelsregister dat tot uitschrijving van de bestuurder overgaat. Hieromtrent worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gegeven. In de MvT wordt dit toegelicht. Als mogelijkheden voor een centraal register waarin de griffier de uitspraken kan inschrijven noemt de Memorie het Faillissementsregister en het Handelsregister.

De Raad wijst erop dat de griffier zelf slechts aantekening kan maken in een register waarvan de Rechtspraak houder is. Dit is niet het geval met het Handelsregister dat bij de Kamers van Koophandel berust. De Raad heeft geen bezwaar tegen aantekening van het bestuursverbod in het Faillissementsregister en daarmee opname en publicatie in het Centraal Insolventieregister (hierna: CIR).

De Raad wijst erop dat indien aanpassingen aan dit register benodigd zijn dit zo spoedig mogelijk kenbaar moet worden gemaakt in verband met de benodigde doorlooptijd om de wijzigingen in de it-systemen te realiseren. Indien gekozen wordt voor het Handelsregister zal bezien moeten worden op welke wijze de griffier hier de uitspraken en aanverwante gegevens kan inschrijven, aangezien de Rechtspraak niet de houder is van dit register.

De Raad wijst er voorts op dat bij invoering van personen in een centraal register geen misverstand mag bestaan welke bestuurder precies het verbod opgelegd heeft gekregen door exacte personalia en verwijzing naar de insolventie waar het om ging.

Verder roept publicatie van het bestuursverbod vragen op bij de uitvoerbaar verklaring bij voorraad. Het CIR, maar ook het Handelsregister, is raadpleegbaar via internet. De Raad adviseert om in te gaan op de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die publicatie van het bestuursverbod door middel van dit medium met zich meebrengt terwijl de betrokkene nog hoger beroep kan instellen en dit beroep gegrond kan worden verklaard. Een eerder gegeven publicatie op internet kan in dat geval in het bronregister worden verwijderd, maar de systematiek van het internet brengt met zich mee dat de informatie reeds zal zijn (her)gebruikt door meerdere afnemers van insolventiegegevens.



## de Rechtspraak

datum 2 juli 2013  
pagina 4 van 5

### Werklast

Met betrekking tot de werklastgevolgen voor de Rechtspraak heeft de Raad de volgende opmerkingen.

Het aantal gefailleerde rechtspersonen bedraagt ongeveer 5.200 per jaar (gemiddelde 2006 t/m 2011). De vraag is in hoeveel daarvan een bestuurder zijn taak zodanig onbehoorlijk heeft vervuld dat daarop een verzoek of vordering tot een bestuursverbod kan worden gegrond.

Aansprakelijkstelling op grond van de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissementen (WBF) kan plaatsvinden bij kennelijk onbehoorlijk bestuur, wanneer dat een belangrijke oorzaak is van het faillissement.

Uit onderzoek<sup>2</sup> blijkt (zie ook MvT pagina 2) dat in 13% van de gevallen waarin een rechtspersoon failliet is gegaan gronden aanwezig waren om de bestuurder aansprakelijk te stellen. In 19% was er volgens de curator sprake van onrechtmatig of paulianeus handelen dan wel bestuurdersaansprakelijkheid.

Uit ander onderzoek<sup>3</sup> blijkt dat van de gefailleerde rechtspersonen:

- bij 26% sprake was van tekortkomingen in de administratie;
- bij 19% sprake was van onbehoorlijk bestuur;
- tussen de 11% en 12% was opgezet of gebruikt voor benadeling.

Hoeveel faillissementen voldoen aan de criteria van het Wetsvoorstel om een vordering of verzoek tot een bestuursverbod in te stellen van deze cijfers valt niet met precisie vast te stellen. De cijfers suggereren wel dat bij tussen de 10% en 20% sprake is van onbehoorlijk bestuur. Wanneer wij uitgaan van een voorzichtige schatting van 10% van de gefailleerde rechtspersonen, komen circa 520 faillissementszaken per jaar in aanmerking voor een bestuursverbod van (voormalige) bestuurders.

Hoe vaak zal de curator of het Openbaar Ministerie een bestuursverbod-actie ondernemen op grond van het Wetsvoorstel, wanneer dat is ingevoerd? De vordering tot een bestuursverbod levert de boedel geen opbrengsten op maar wel kosten. Er is verder, o.a. uit boven aangehaalde onderzoeken, gebleken dat er bij curatoren weinig animo is een actie te ondernemen op plaatsgevonden onttrekkingen aan de boedel, vooral omdat er veelal niets op de bestuurder viel te verhalen. Waar er activa waren onttrokken aan de boedel heeft de curator in slechts één op de vijf gevallen een actie ingesteld: dat is in circa 4% van de gefailleerde rechtspersonen.

Het helpt niet mee dat de curator in geval van een civiele procedure griffierecht dient te betalen en als de boedel leeg is - wat geregeld het geval is - zal er wegens gebrek aan baten geen procedure gevoerd worden.

In hoeverre het Openbaar Ministerie er veel werk van gaat maken om bestuursverboden te verzoeken, valt niet te voorspellen. De Raad gaat er echter vooralsnog vanuit dat het niet om een groot aantal verzoeken zal gaan, zeker gezien de bezuinigingen die er op het Openbaar Ministerie afkomen.

---

<sup>2</sup> Lutikhuis en Timmermans, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2007.

<sup>3</sup> Knecht e.a., Fraude en misbruik bij faillissement, Amsterdam HSI 2005.



## de Rechtspraak

datum 2 juli 2013  
pagina 5 van 5

Al met al is er reden om aan te nemen dat een procedure met als inzet een bestuursverbod naar aanleiding van een faillissement, hooguit enkele tientallen keren per jaar gevoerd zal worden, zoals nu ook het geval is met het aansprakelijk stellen van bestuurders op grond van de WBF. Dergelijke zaken zullen dan waarschijnlijk vaak gecombineerd worden met een rechtszaak over bestuurdersaansprakelijkheid.

Dit zal vervolgens leiden tot enkele hoger beroepszaken per jaar, uitgaande van een gemiddeld hoger beroepspercentage van 20% bij civiele zaken met verweer.

Omdat de Raad verwacht dat oplegging van een bestuursverbod vooral zal worden gevraagd bij faillissementen van rechtspersonen waarin een bestuurder aansprakelijk wordt gesteld op grond van de WBF, zal invoering van het Wetsvoorstel waarschijnlijk niet leiden tot een substantiële toename van rechtszaken inzake bestuurdersaansprakelijkheid.

Wel zal invoering van het Wetsvoorstel voor die WBF-zaken een aanzienlijke werklastverzwaring met zich meebrengen voor de behandeling van dit type zaken. Naar schatting zal een zaak waarbij de aansprakelijkheid van een bestuurder gecombineerd wordt met een vordering tot een bestuursverbod ongeveer twee keer zoveel werk met zich meebrengen als een zaak waarbij uitsluitend de bestuurdersaansprakelijkheid speelt. Omdat het echter om relatief weinig zaken per jaar gaat, zullen de totale kosten voor de Rechtspraak beperkt zijn tot een verwacht bedrag van **€256.000,- per jaar**.

### Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker  
Voorzitter