



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK



# **Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod**

## - SAMENVATTING -

### **Auteurs**

Ger Homburg  
Sanne Berends  
Ditte van Halen  
Eva Mulder

Amsterdam, 21 juli 2023  
Publicatienr. 21080

© 2023; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Samenvatting

## Vernieuwing faillissementswetgeving: pijler bestrijding faillissementsfraude

In het programma herijking faillissementsrecht van 2012 zijn aanpassingen in de faillissementswetgeving aangekondigd. De pijler fraudebestrijding van het programma bevat drie wetten voor het versterken van het strafrechtelijk en het civielrechtelijk instrumentarium om faillissementsfraude en onregelmatigheden rondom faillissementen te bestrijden. De Wet herziening strafbaarstelling faillissementsfraude en Wet civielrechtelijk bestuursverbod zijn in 2016 in werking getreden en voorzien in (deels) nieuw instrumentarium. De Wet versterking positie curator is in 2017 in werking getreden en legt de basis voor de maatregelen en bevoegdheden in de beide andere wetten.

## Evaluatie Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod

In dit onderzoek worden twee van de drie wetten geëvalueerd: de Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod. Voor beide wetten zijn plan- en procesevaluaties uitgevoerd. De planevaluaties geven antwoord op de vragen wat er met de wetten wordt beoogd, welke maatregelen worden ingezet om de doelen te bereiken en hoe dat zou moeten gebeuren (de interventielogica's). De procesevaluaties maken inzichtelijk hoe de wetten worden uitgevoerd, welke resultaten ermee worden behaald en welke aanwijzingen er zijn voor doeltreffendheid. De planevaluaties zijn uitgevoerd met document- en literatuurstudie, aangevuld met interviews met beleidsambtenaren. Voor de procesevaluaties zijn gegevens gebruikt uit de literatuur, verslagen, registraties en interviews met uitvoerders van wettelijke maatregelen. De planevaluatie is uitgevoerd in de eerste helft van 2022, de procesevaluatie in de periode oktober 2022-december 2022 (registraties en documenten), december 2022-maart 2023 (interviews procesevaluatie) en mei 2023 (expertmeetings).

## Vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende vraagstelling gebruikt.

### *Wet versterking positie curator: doelen (planevaluatie)*

1. Welke doelen beoogde de wetgever met de Wet versterking positie curator?
2. Met behulp van welke (nieuwe) bevoegdheden zouden deze doelen moeten worden bereikt en op welke wijze? Wat zijn de werkzame elementen in de wet?
3. Wat zijn de (door de wetgever beoogde) rollen van de curator, de rechter-commissaris en de andere ketenpartners

### *Wet versterking positie curator: uitvoering (procesevaluatie)*

4. Hoe verhouden de nieuwe taken (in het bijzonder de fraudesignalerende rol van de curator) en bevoegdheden krachtens de Wet versterking positie curator zich in de praktijk tot de algemene beheers- en vereffeningrol van de curator?
5. In hoeverre zijn de beoogde doelen in de praktijk bereikt?
6. Wat zijn de gevolgen van de vastlegging van de fraudesignalerende taak van de curator in de wet voor het aantal fraudemeldingen, de boedel, belangen en opbrengsten van schuldeisers en de (geleverde) inspanning van de curator, in tijd en (salaris)kosten?
7. Welke invloed heeft de fraudesignalerende taak van de curator op de pakkans van faillissementsfraudeurs en de inspanning (in tijd) van de rechter-commissaris en het Openbaar Ministerie?

### *Wet versterking positie curator: resultaten en doeltreffendheid*

8. Wat is de doeltreffendheid van de Wet versterking positie curator in de praktijk, met andere woorden: hoe verhoudt de werking in de praktijk zich tot de beleidstheorie?
9. Wat zijn succesfactoren, knelpunten en (onverwachte) neveneffecten van het nieuwe instrumentarium van de curator en de fraudesignalerende rol van de curator?

### *Wet civielrechtelijk bestuursverbod: doelen (planevaluatie)*

10. Welke doelen beoogde de wetgever met de Wet civielrechtelijk bestuursverbod?
11. Op welke manier zou de wet in praktijk moeten worden gebracht om de doelen te bereiken?
12. Hoe verhouden de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie voor het vorderen van een strafrechtelijk dan wel een bestuursrechtelijk bestuursverbod zich tot elkaar? Wat is de beoogde meerwaarde van het civielrechtelijk bestuursverbod?

### *Wet civielrechtelijk bestuursverbod: uitvoering (procesevaluatie)*

13. Hoe vaak is het civielrechtelijk bestuursverbod ingeroepen? Tot hoeveel procedures en hoeveel bestuursverboden en uitschrijvingen uit het Handelsregister heeft het instrumentarium geleid? Wat waren de kenmerken van de zaken waarin een civielrechtelijk bestuursverbod is gevorderd dan wel opgelegd?
14. Welke motieven waren leidend voor het vorderen van een civielrechtelijk bestuursverbod, voor de curator, de rechter-commissaris en het Openbaar Ministerie? Hoe verhouden deze zich tot de motieven voor het Openbaar Ministerie bij het vorderen van een strafrechtelijk bestuursverbod?
15. Hoeveel procedures zijn door een curator door middel van eigen financiering (uit de boedel of door vergoedingen van schuldeisers) gestart? Hoe lang duurden de procedures, welke kosten waren ermee gemoeid (griffie- en proceskosten, salariskosten curator) en hoe vaak en in welke mate zijn de kosten op de bestuurder verhaald?
16. Tot welk oordeel is in gerechtelijke instanties gekomen over de verzoeken en welke omstandigheden hebben geleid tot maximering of matiging van de duur van een civielrechtelijk bestuursverbod?

### *Wet civielrechtelijk bestuursverbod: resultaten en doeltreffendheid*

17. Wat zijn de resultaten van de wet in de praktijk? Wat is de doeltreffendheid?
18. Wat zijn succesfactoren, knelpunten en (onverwachte) neveneffecten?

### *Interventiologica Wet versterking positie curator*

De interventiologica van de Wet versterking positie curator laat een gelaagde doelstelling zien. De hogere doelen zijn het bevorderen van een eerlijker handelsklimaat en het bewerkstelligen van een groot vertrouwen in het handelsverkeer; de hoofdoelen zijn het bestrijden van faillissementsfraude en het beperken van de maatschappelijke schade van faillissementen. De doelen moeten bereikt worden met een aantal maatregelen: de aanscherping van de inlichtingen- en medewerkingsverplichting van de bestuurder(s) van de failliete rechtspersoon, de verplichting voor derden om de administratie ter beschikking van de curator te stellen en de uitbreiding van de reikwijdte van de inlichtingen- en medewerkingsverplichting tot een grotere groep personen (alle gericht op versterking van de informatieverplichting), de verplichting voor de curator om onderzoek naar onregelmatigheden te doen en de formulering van vervolgstappen bij de signalering van onregelmatigheden. De curator heeft een centrale rol bij de uitvoering van de wet. Zijn kerntaak is het beheer en de vereffening van de failliete boedel met als uiteindelijk doel de eventuele opbrengst onder de schuldeisers te verdelen. De Wet versterking positie curator bepaalt dat hij onderzoek moet doen naar onregelmatigheden, dat hij de rechter-commissaris daarover vertrouwelijk moet informeren en dat hij melding van vermoedens van fraude doet bij de bevoegde instanties, als hij dat nodig vindt. Ook de rechter-commissaris kan melding van vermoedens van fraude doen. Het Openbaar Ministerie, de FIOD en de politie hebben een rol bij de opvolging van meldingen met strafrechtelijke onderzoeken; daarnaast kunnen zij de curator ondersteunen met informatie over de aanpak van frauduleuze faillissementen.

### *Wet versterking positie curator: uitvoering en resultaten*

De wettelijke bepalingen over de informatiepositie van de curator worden door de uitvoerders vooral ervaren als een codificatie van de bestaande praktijk. De fraudetaak van de curator is meer ingeburgerd, maar de belemmeringen voor de uitvoering ervan zijn ongewijzigd gebleven. Curatoren ervaren bij de afwikkeling van veel faillissementen financiële belemmeringen die de uitvoering van de fraudetaak in de weg staan. Daarnaast zijn er tactische en strategische overwegingen, die ertoe leiden dat de fraudetaak op het tweede plan komt.

Het absolute aantal fraudemeldingen per jaar na het van kracht worden van de wet op 1 juli 2017 ligt lager dan het absolute aantal fraudemeldingen voordat de wet van kracht werd. Het aantal fraudemeldingen is echter niet op jaarbasis toe te schrijven aan het aantal faillissementen, omdat een fraudemelding in verschillende stadia van de afwikkeling van een faillissement kan worden gedaan en de afwikkeling meerdere jaren kan duren. Een verdere complicatie is dat het aantal uitgesproken faillissementen vanaf 2013 een dalende trend laat zien. In dit onderzoek is de relatie tussen het aantal fraudemeldingen en het aantal faillissementen benaderd met voortschrijdende gemiddelden. Het aantal fraudemeldingen in relatie tot het aantal faillissementen vertoont een stijgende trend. Deze is al ingezet voordat de Wet versterking positie curator van kracht werd. De invloed van de wet op de pakkans van faillissementsfraudeurs is afwezig. Deze wordt niet bepaald door de fraudesignalering en de meldingsbereidheid, maar

door de prioriteit en capaciteit bij de opsporingsinstanties FIOD en politie, en bij het Openbaar Ministerie dat de leiding over strafrechtelijke onderzoeken heeft. Curatoren ervaren dat de meeste van de door hen gedane fraudemeldingen niet tot (voor hen merkbare) acties van de bevoegde instanties leiden. Doordat curatoren weinig vertrouwen hebben in de opvolging van de fraudemeldingen, besteden ze er weinig tijd aan en is de kwaliteit mager. De uitvoeringspraktijk laat zien dat de operationele doelen van versterking van de informatiepositie van de curator en de versterking van de wettelijke institutionalisering van de fraudesignalerende rol van de curator niet of nauwelijks worden bereikt. Geen van de geïnterviewde curatoren en rechters-commissarissen ziet dat de hoofddoelen van de wet gerealiseerd worden. Doordat de uitvoeringspraktijk zo weinig veranderd is, zijn er ook geen aanwijsbare effecten op de boedel, de belangen en opbrengsten van schuldeisers en de (geleverde) inspanning van de curator. Alles overziend is de wet daarmee niet doeltreffend, met als belangrijkste oorzaken (tevens knelpunten) het ontbreken van financiering van de fraudetaak van de curator (met name voor het fraudeonderzoek, deels door lege en onvoldoende batige boedels en deels door opvattingen over het primaat van de kerntaak van beheer en vereffening van de boedel) en een gebrek aan vertrouwen in de opvolging van meldingen.

#### Interventiologica Wet civielrechtelijk bestuursverbod

De interventiologica van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod kent een gelaagde doelstelling, met als hoofddoelen de bestrijding van faillissementsfraude en onregelmatigheden in faillissementen, het voorkomen dat frauduleuze bestuurders hun activiteiten ongehinderd kunnen voortzetten, en het beperken van de maatschappelijke schade van faillissementen. De doelen worden nagestreefd door de oplegging van bestuursverboden met een maximale duur van vijf jaar door de rechter op vordering van de curator of op verzoek van het Openbaar Ministerie. Daarmee wordt voorkomen dat de bestuurder zijn frauduleuze gedrag in een nieuwe of andere rechtspersoon voortzet en daarmee maatschappelijke schade blijft veroorzaken. De wet kent de bevoegdheid om een procedure tot het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod te starten toe aan de curator, maar ook aan het Openbaar Ministerie, dat daarnaast de bevoegdheid heeft om een strafrechtelijk bestuursverbod te vorderen in een strafrechtelijke procedure.

#### De Wet civielrechtelijk bestuursverbod: uitvoering en resultaten

Hoe vaak het civielrechtelijk bestuursverbod is ingeroepen, is niet precies bekend. Het beoogde register bij de Kamer van Koophandel is nog steeds niet gerealiseerd. In het onderzoek zijn gegevens over 46 procedures gevonden waarin door de curator (40 keer) of het Openbaar Ministerie (6 keer) een civielrechtelijk bestuursverbod is gevorderd. Het meest voorkomende motief voor curatoren, het Openbaar Ministerie en de rechters-commissarissen is dat de betrokken bestuurders veelvuldig frauduleus gedrag vertonen, niet alleen in het faillissement, maar ook daarvóór, en dat het belangrijk is dat daar een halt aan wordt toegeroepen. De procedures waarin het bestuursverbod door de curator is gevorderd, zijn bijna allemaal als nevenvordering bij een bestuursaansprakelijkheidsprocedure gevoerd of gefinancierd met (extra) middelen uit twee pilots van het ministerie van Justitie en Veiligheid (uitgevoerd door de Belastingdienst) respectievelijk het Openbaar Ministerie, opgezet om de toepassing door de curator of het Openbaar Ministerie te stimuleren en ervaring met het instrument op te doen. Zonder extra aandacht of extra financiering zijn weinig procedures gevoerd, zeker niet los van bestuurdersaansprakelijkheidsprocedures. Voor zover bekend en voor zover er uitspraak is gedaan, heeft de rechter het bestuursverbod in alle zaken opgelegd. In drie zaken wijkt het vonnis af van de gevorderde maximale duur van vijf jaar. In twee gevallen zijn bestuursverboden voor drie respectievelijk twee jaar opgelegd, in een ander geval is de duur in eerste aanleg verminderd tot één jaar en is dit vonnis in hoger beroep omgezet in een voorwaardelijk bestuursverbod met een proeftijd van drie jaar. Over de naleving van de bestuursverboden bestaan geen gegevens. Dat de werkzame mechanismen in werking zijn gesteld, betekent niet dat de doelen volledig zijn bereikt. Het aantal opgelegde bestuursverboden blijft achter bij de verwachting in de memorie van toelichting (enkele tientallen per jaar). Het ontbreken van structurele financiering is het belangrijkste knelpunt voor de uitvoering.

#### Werkzame mechanismen in de beide wetten beperkt in werking gesteld, doelen hooguit beperkt gerealiseerd

Het onderzoek laat zien dat de maatregelen uit de Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod weliswaar worden uitgevoerd, maar dat hun beoogde werkzame mechanismen

slechts beperkt in werking zijn gesteld. Daardoor worden de hoofddoelen van bestrijding van faillissementsfraude, beperking van de maatschappelijke schade van faillissementen en het voorkomen van de voortzetting van frauduleuze activiteiten niet of beperkt gerealiseerd.

#### Verhouding fraudetaak tot kerntaak

In de discussies tijdens de wetgevingstrajecten heeft de verhouding van de fraudetaak tot de kerntaak van beheer en vereffening van de boedel veel aandacht gekregen. De verhouding blijkt inderdaad problematisch. Dit is (meestal) niet ingegeven door principiële overwegingen over de kerntaak van de curator, maar wel door financiële en procedurele omstandigheden. Een mogelijk negatieve invloed op de medewerking van de bestuurder aan de procedure en op de totstandkoming van schikkingen kan ertoe leiden dat meldingen van fraudesignalen achterwege blijven en kan er ook voor zorgen dat bestuursverboden niet worden gevorderd. Nog belangrijker is het ontbreken van financiële middelen voor fraudeonderzoeken, meldingen en bestuursverboden bij faillissementen met lege of onvoldoende batige boedels.

#### Opvolging beïnvloedt uitvoering fraudetaak

Naast de bekostiging is de opvolging van fraudemeldingen door de bevoegde instanties het meest genoemde en zwaarste knelpunt bij de uitvoering van de Wet versterking positie curator. De opvolging van meldingen met strafrechtelijke onderzoeken van de FIOD (zwaardere en meer complexe fraudezaken) en de politie (eenvoudiger en minder zware zaken) onder leiding van het Openbaar Ministerie wordt bepaald door de capaciteit, de prioriteit en de expertise bij opsporingsdiensten, en niet door het aantal meldingen. Curatoren hebben de ervaring dat meestal geen opvolging aan meldingen wordt gegeven en vinden dat ze weinig terugkoppeling krijgen. Dit heeft invloed op de meldingsbereidheid en de kwaliteit van de meldingen.

#### De centrale rol van de curator

In de Wet versterking positie curator en in de Wet civielrechtelijk bestuursverbod is het de curator die de centrale rol bij de signalering van onregelmatigheden en fraude krijgt toegewezen. De verwachting van de minister in de memories van toelichting bij de beide wetten dat deze centrale en cruciale rol in het private domein en zonder aanvullende financiering zoals beoogd opgepakt kan worden, komt in de praktijk niet uit. Dit leidt ertoe dat onderzoeken naar onregelmatigheden en fraude minder (en minder uitgebreid) worden uitgevoerd dan vanuit het perspectief van fraudebestrijding wenselijk is, dat er ook minder meldingen van fraudesignalen bij bevoegde instanties worden gedaan en dat er minder civielrechtelijke bestuursverboden worden gevorderd en opgelegd dan maatschappelijk wenselijk is.

#### Samenwerking en flankerend beleid: geen eenheid

Vanuit alle organisaties die bij de uitvoering in brede zin betrokken zijn, wordt een gebrek aan eenheid van (uitvoering van) beleid gesignaleerd, dat het doelbereik van de wetten in negatieve zin beïnvloedt. Curatoren voeren de fraudetaak verschillend uit, tussen (en soms ook binnen) arrondissementen van rechtbanken verschilt de opstelling van rechters-commissarissen jegens de fraudetaak, in de regionale faillissementssprekuren (waarvan de meeste al geruime tijd stilliggen) loopt de samenwerking uiteen, de regio's van de FIOD en de eenheden van de politie laten verschillen in de prioriteit en de capaciteit voor opvolging zien, en de belangrijkste crediteur in veel faillissementen, de Belastingdienst, heeft beleid dat niet in alle regio's gelijk wordt uitgevoerd. Een grotere betrokkenheid bij de bestrijding van faillissementsfraude, de bereidheid om maatregelen uit te voeren en op te volgen en daarmee de kans op een groter doelbereik van de wetten zijn zonder twijfel gebaat bij een vergroting van de eenheid van beleid en uitvoering binnen en tussen de ketenpartners.

#### Verbeterpunten

Om het doelbereik van de beide wetten te verbeteren, moet nagedacht worden over verbeteringen op het gebied van de financiering van de curator, de opvolging van meldingen door de bevoegde instanties, een verbeterde afstemming van (de omvang en inhoud van) meldingen op selectiecriteria voor opvolging met strafrechtelijke onderzoeken door FIOD en politie, de omgang met civielrechtelijke bestuursverboden door het Openbaar Ministerie en afspraken over meer eenheid van beleid en uitvoering tussen en binnen ketenorganisaties.



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)