

Vergaderjaar 2022–2023

36 172

Tijdelijke wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten in verband met het vergroten van transparantie bij de ontbinding van rechtspersonen zonder baten en de invoering in dat kader van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod (Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 januari 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid voor het verslag dat zij heeft uitgebracht naar aanleiding van het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie. Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66, de ChristenUnie en de SP. Graag ga ik namens de regering in deze nota in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Daarbij volg ik zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Vragen die zich lenen voor een gezamenlijke beantwoording, worden gegroepeerd, waardoor de volgorde iets kan afwijken van het verslag. Na de passages met vragen en opmerkingen uit het verslag volgt telkens de reactie van de regering.

Algemeen

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot tijdelijke wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten in verband met het vergroten van transparantie bij de ontbinding van rechtspersonen zonder baten en de invoering in dat kader van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod (hierna: het wetsvoorstel).

De leden van de VVD-fractie onderschrijven het belang om het vertrouwen in de turboliquidatieregeling te verbeteren. Juist in een periode waarin we alles op alles zetten om ondernemers te helpen die als gevolg van de uitbraak van COVID-19 schulden hebben opgebouwd en nu onevenredig veel last hebben van de stijgende energieprijzen, is het van belang dat, wanneer wordt verzocht een onderneming te ontbinden zonder baten als instrument voor aandeelhouders of het bestuur om een rechtspersoon te

beëindigen, de rechtsbescherming van schuldeisers hierbij is gewaarborgd en dat een kleine groep malafide ondernemers geen misbruik kan maken van deze regeling om hun schuldeisers maar niet te hoeven betalen. Voornoemde leden stellen nog een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering stelt dat het voorzienbaar is dat een aanzienlijk aantal ondernemers dat getroffen is door de uitbraak van het COVID-19 virus zijn bedrijf zal willen beëindigen door toepassing van de turboliquidatie (oftewel versnelde bedrijfsbeëindiging). Hoe vaak is in 2019, 2020, 2021 en tot nu toe in 2022 de turboliquidatieregeling toegepast? Deze leden vragen ook naar een inschatting van de regering hoe vaak turboliquidaties in 2023 en 2024 zullen worden toegepast. Ook vragen voornoemde leden hoe vaak van deze gevallen naar verwachting misbruik is gemaakt van de turboliquidatieregeling en of iets kan worden gezegd over de kans op recidive. Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een reactie van de regering op dit punt.

In de jaren 2019 tot en met 2021 hebben volgens de meest recent verkregen cijfers van de Kamer van Koophandel («KvK») achtereenvolgens 39.986, 38.024 en 41.039 turboliquidaties plaatsgevonden. In 2022 ging het tot en met medio december om 36.456 turboliquidaties. De beschikbare cijfers laten tot nu toe een redelijk stabiel aantal turboliquidaties per jaar zien.

De cijfers bieden echter geen houvast om voorspellingen te doen over het aantal ondernemers dat de regeling in 2023 en 2024 zal willen toepassen. Zoals de leden van de VVD-fractie zelf al aanstippen, zijn er ondernemers die nog steeds kampen met schulden die het gevolg zijn van de uitbraak van het COVID-19 virus en hebben veel ondernemers nu last van de stijgende energieprijzen en andere kostenstijgingen. Dit kan ertoe leiden dat meer ondernemers zich genoodzaakt zien om hun bedrijf te beëindigen. Doel van dit wetsvoorstel is onder meer om het vertrouwen in de turboliquidatie te vergroten, zodat dit instrument breder beschikbaar komt voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen. Als dat doel wordt bereikt, kan dit ertoe leiden dat het aantal turboliquidaties toeneemt. Hoe groot die toename zou kunnen zijn, valt nu echter nog niet in te schatten.

De huidige regeling maakt de beëindiging van rechtspersonen mogelijk met inachtneming van slechts enkele formaliteiten. De regeling biedt in de praktijk ruimte aan bestuurders om alle baten die er binnen de rechtspersoon zijn, te gelde te maken en met de opbrengst daarvan de schulden zoveel mogelijk af te lossen. Op het moment dat de rechtspersoon geen baten meer heeft, is een ontbindingsbesluit voldoende om de rechtspersoon van rechtswege te laten beëindigen. Van die beëindiging moet vervolgens opgave worden gedaan bij het handelsregister. Bij de invoering van de turboliquidatie is bewust gekozen voor deze eenvoudige beëindigingswijze. Doel was om het beëindigen van inactieve rechtspersonen te vereenvoudigen, zodat het aantal inactieve rechtspersonen zou afnemen, evenals het eventuele misbruik daarvan in het handelsverkeer. In de loop der jaren is echter de zorg opgekomen dat de regeling zich te eenvoudig leent voor misbruik. De regeling maakt mogelijk dat een rechtspersoon geruisloos wordt beëindigd zelfs als er nog schulden zijn. Schuldeisers blijven dan achter met onbetaalde vorderingen. Er hoeft nu geen verantwoording te worden afgelegd over de oorzaak van het ontbreken van baten en de wijze waarop in de periode voorafgaand aan de beëindiging de baten die er nog wel binnen de rechtspersoon waren, te gelde zijn gemaakt, noch over hoe de opbrengst is gebruikt om schulden af te lossen. De schuldeisers kunnen daardoor niet nagaan of de bestuurders van de rechtspersoon enig verwijt te maken valt over het

onbetaald blijven van de vorderingen. Of sprake is geweest van frauduleus of onrechtmatig handelen van de bestuurders valt moeilijk te achterhalen. Dit gebrek aan transparantie is ook de reden waarom weinig bekend is over de omvang van het misbruik van de regeling. Bekend is dat misbruik zich voordoet. Ik verwijs u naar de praktijkvoorbeelden die het Openbaar Ministerie («OM») aanhaalt in zijn advies over dit wetsvoorstel. Er zijn evenwel onvoldoende aanknopingspunten om betrouwbare schattingen te geven over de omvang van het misbruik en over de recidive.

De leden van de D66-fractie zien veel voordelen van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie. Deze leden hebben nog enkele vragen over de tweejarige duur van de wet en vooral over de evaluatie die daarop volgt. Zij vragen de regering of er in deze twee jaar ook tussentijdse evaluaties plaatsvinden. Kunnen positieve evaluaties leiden tot een structurele verankering van de wet? Welke termijn stelt de regering hiervoor? Op welke termijn wordt de Kamer hierover geïnformeerd?

In artikel VI, derde lid, is bepaald dat uw Kamer ten minste drie maanden voordat de einddatum van de nieuwe regeling is verstreken, een verslag ontvangt waarin ook wordt ingegaan op de werking van de regeling in de praktijk en op de vraag of de regeling permanent zal worden gemaakt. Om hieraan te kunnen voldoen zal ruim voor het einde van de looptijd van de tijdelijke wet, besluitvorming plaatsvinden over het al dan niet invoeren van een structurele regeling. De werking van de tijdelijke wet wordt gedurende de looptijd gemonitord, zodat de opgedane ervaringen bij deze besluitvorming kunnen worden meegenomen.

Om de regeling structureel te maken, moet een nieuw wetsvoorstel bij uw Kamer worden ingediend. Als hiertoe besloten wordt, is het onwenselijk wanneer de regeling tussentijds vervalft. Daarom is in dit wetsvoorstel een verlengingsmogelijkheid gebouwd. Deze verlenging houdt in dat, zodra het voornemen om de regeling structureel te maken bij uw Kamer is aangekondigd, de tijdelijke wet bij koninklijk besluit kan worden verlengd met maximaal twee jaar. Gedurende deze periode kan het wetsvoorstel waarbij de regeling structureel wordt gemaakt bij uw Kamer worden ingediend. Als eenmaal een wetsvoorstel bij uw Kamer is ingediend, vervalft de tijdelijke regeling pas zodra het wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, dan wel is ingetrokken of verworpen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij lezen dat er zorgen bestaan over misbruik van ontbinding zonder baten terwijl de rechtspersoon nog wel schulden heeft. Heeft de regering zicht op de omvang van het misbruik dat zich nu voordoet?

Hoeveel meldingen zijn er gedaan over malafide bestuurders die misbruik maken van de ontbinding zonder baten, om vervolgens geen verantwoording af te leggen over hun schulden?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik u graag naar het antwoord dat ik hierboven formuleerde op de eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie of een inschatting gegeven kan worden van hoe vaak misbruik van de turboliquidatie voorkomt.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij roepen in herinnering dat de discussie over het tegengaan van het malafide gebruik van de turboliquidatie al enige tijd voor de coronacrisis losbarstte in de Kamer speelde. Al in 2011 deed de

SP-fractie voorstellen in de notitie Bedrog bij bankroet¹, en hoewel er sinds die tijd wel verbeteringen zijn doorgevoerd in het faillissementsrecht, is er nog steeds te veel ruimte voor malafide ondernemers om bijvoorbeeld faillissementsfraude te plegen en daar ongestraft mee weg te komen. Bijna negen op tien rechtspersonen werd in 2018 beëindigd via een turboliquidatie. Uit cijfers van de Kamer van Koophandel (KvK) blijkt dat het in 2021 om circa 44.000 turboliquidaties ging. Het gaat dus over een zeer belangrijk instrument in het faillissementsrecht. Deze leden zien in een goed functionerende turboliquidatieprocedure zeker een toegevoegde waarde in het faillissementsrecht en zijn ook blij dat het voorliggende wetsvoorstel een aantal zaken wil invoeren om de turboliquidatie in de toekomst minder fraudegevoelig te maken, want te vaak wordt er nu nog misbruik gemaakt van de turboliquidatieregeling. Toch hebben deze leden nog de nodige vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Wat betreft de leden van de SP-fractie moet worden toegewerkt naar een situatie waarin nooit sprake kan zijn van een turboliquidatie wanneer er nog schulden in de onderneming zitten ten tijde van ontbinding van de onderneming. Deelt de regering deze mening? Zo ja, gaat dit wetsvoorstel ervoor zorgen dat het nooit meer kan gebeuren dat een onderneming een turboliquidatie doorloopt terwijl er nog schulden zijn? Als het antwoord op die vraag nee is, wat gaat de regering dan nog meer doen om dit te bewerkstelligen? Wat vindt de regering bijvoorbeeld van het idee om bestuurders een garantie te laten geven dat de slotbalans die zij inleveren juist is, op straffe van persoonlijke aansprakelijkheid?

De regering deelt de mening niet dat turboliquidatie alleen toegepast moet kunnen worden om rechtspersonen te beëindigen die geen baten en geen schulden hebben. Een dergelijke regeling zou meebrengen dat een rechtspersoon zonder baten, maar met enkele schulden altijd door een faillissement moet gaan om afgewikkeld en beëindigd te kunnen worden.

Een faillissement heeft in dergelijke gevallen echter niet altijd meerwaarde. Een faillissement zal er in ieder geval niet zonder meer toe leiden dat er meer te halen valt voor de schuldeisers dan bij een turboliquidatie. Meerwaarde is er in principe alleen als schuldeisers vermoeden dat sprake is geweest van onrechtmatig of frauduleus handelen van de bestuurders, als gevolg waarvan de schuldeisers zijn benadeeld. Dit is bijvoorbeeld het geval als er door de bestuurders baten aan de rechtspersoon zijn onttrokken en niet zijn gebruikt om schuldeisers te voorzien van nog enige uitkering op hun vordering. Zo is mogelijk dat de ondernemer zelf stopt, maar zijn bedrijf – voor de beëindiging van de rechtspersoon waarbinnen het bedrijf wordt gedreven – nog wel overdraagt aan een derde. Als het bedrijf nog enige waarde vertegenwoordigt, is het in het kader van de turboliquidatie de taak van de ondernemer om die waarde te verzilveren en de opbrengst te gebruiken om schulden af te lossen. Als het bedrijf voor een te lage verkoopprijs of zelfs voor niets is overgegaan, kan sprake zijn geweest van onrechtmatig handelen en benadeling van de schuldeisers. Een faillissement heeft dan meerwaarde omdat er bij de faillietverklaring een curator wordt aangesteld. De curator behartigt de belangen van de gezamenlijke schuldeisers en is erop toegerust de informatie te vergaren die nodig is om dergelijke vermoedens van onregelmatigheden nader te onderzoeken. In faillissement zijn de bestuurders en bepaalde derden bijvoorbeeld verplicht om de administratie van de rechtspersoon aan de curator over te leggen en dienen de bestuurders de curator te informeren over zaken waarvan zij weten (of behoren te weten) dat deze van belang zijn (artikel 105–105b Fw).

¹ https://www.sp.nl/sites/default/files/110413_bedrog_bankroet.pdf.

De curator kan op deze wijze een paulianeuze transactie die heeft geleid tot de onttrekking van baten aan de rechtspersoon achterhalen en deze transactie vervolgens terugdraaien, zodat baten terug in de boedel vloeien (artikel 42/47 Fw). Ook helpt de informatiepositie van de curator hem om bijvoorbeeld te beoordelen of kennelijk behoorlijk bestuur een belangrijke oorzaak is geweest van de teloorgang van de onderneming en vervolgens het faillissement en de bestuurders mogelijk aansprakelijk zijn voor het boedeltekort (artikel 2:248 BW).

Zoals ik eerder heb opgemerkt in reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over hoe vaak misbruik wordt gemaakt van turboliquidatie, is het vanwege een gebrek aan transparantie nu moeilijk te achterhalen of sprake is geweest van frauduleus of onrechtmatig handelen van de bestuurders. Dit wetsvoorstel maakt de toepassing van de turboliquidatie straks transparanter. Bestuurders worden verplicht om derden inzicht te geven in het gevoerde beheer voorafgaand aan de beëindiging van de rechtspersoon. Zij zullen in het vervolg in het kader van de toepassing van de turboliquidatie steeds financiële rekening en verantwoording moeten afleggen door bepaalde stukken te deponeren bij het handelsregister, zoals een staat van baten en lasten over het jaar voorafgaand aan de turboliquidatie, en de schuldeisers hiervan op de hoogte moeten stellen. Als bestuurders zich niet houden aan de deponeringsverplichting, komt de schuldeisers een inzage-recht toe in de administratie van de beëindigde rechtspersoon (artikel 2:24 lid 4 BW). Dit geldt als er helemaal geen stukken zijn gedeponerd, maar ook als er wel stukken zijn gedeponerd waarvan duidelijk blijkt dat deze onjuist of onvolledig zijn. De schuldeisers krijgen daardoor alsnog inzicht in de financiële situatie van de rechtspersoon voordat deze werd ontbonden. Als de schuldeisers vervolgens stuiten op signalen dat er mogelijk sprake is geweest van een malafide beëindiging van de rechtspersoon – bijvoorbeeld omdat er baten lijken te zijn achtergehouden – kunnen zij het faillissement van de rechtspersoon aanvragen. Een rechtspersoon die beëindigd is door middel van turboliquidatie hoeft namelijk niet eerst te herleven om failliet verklaard te kunnen worden. Op deze wijze kan het faillissement worden toegepast wanneer dat meerwaarde heeft en houden de schuldeisers het initiatief daartoe in eigen hand. Niet alleen worden de belangen van schuldeisers op deze wijze effectief beschermd. Ook wordt tegemoetgekomen aan het belang van bonafide ondernemers om hun bedrijf op betrekkelijk eenvoudige wijze zelf te kunnen beëindigen als zij genoodzaakt zijn te stoppen.

Overigens geldt verder nog dat wordt voorgesteld dat als bestuurders zich niet houden aan de deponeringsverplichting, dat strafbaar is als economisch delict in de zin van artikel 1, onderdeel 4°, van de Wet op de economische delicten (WED) (artikel III). Daarnaast wordt voorgesteld dat het OM in een aantal specifieke gevallen de rechtbank kan verzoeken om de betreffende bestuurder een bestuursverbod op te leggen, na een turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven (artikel 2:19c BW). Het gaat om gevallen waarin de bestuurder niet aan de voorgestelde deponeringsverplichting heeft voldaan, schuldeisers doelbewust en aanmerkelijk heeft benadeeld en wanneer de bestuurder in de twee voorgaande jaren tweemaal eerder betrokken is geweest bij een faillissement of turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven en hem daarvan een persoonlijk verwijt treft.

Ook wordt voorgesteld dat de bestaande mogelijkheid voor het OM en de curator om in faillissement een bestuursverbod te verzoeken wegens faillissementsrecidive wordt uitgebreid door de recidive ook te betrekken op de turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven (artikel II).

Ik verwacht dat van de nieuwe regeling een preventieve werking uit zal gaan, waardoor misbruik wordt voorkomen. Mocht misbruik zich niettemin voordoen, dan stelt de introductie van de nieuwe deponeringsplicht van het bestuur en het hiervoor beschreven bijbehorende handhavingsinstrumentarium het OM beter in staat om op te treden. Bovendien stelt de deponeringsverplichting en (in geval van verzuim) het inzagerecht de schuldeisers beter in staat om voor hun rechten op te komen. Voor schuldeisers is het van belang om te kunnen controleren of de turboliquidatie op rechtmatige wijze is toegepast. Als onregelmatigheden aan het licht komen, of vermoedens daarover, kan dit betekenen dat er toch baten of verhaalsmogelijkheden zijn en dat hun vordering (al dan niet gedeeltelijk) kan worden voldaan. De sleutel tot een betere rechtsbescherming van schuldeisers bij turboliquidatie is daarom gelegen in de verbetering van hun informatiepositie. Schuldeisers worden hierdoor beter in staat gesteld om de bestaande civielrechtelijke handhavingsmechanismen die hen ter beschikking staan te gebruiken en om aan de bewijslast te kunnen voldoen die in dit kader op hun rust of om, zo nodig, een procedure te starten die ertoe strekt om eerst meer informatie te vergaren (zoals via een voorlopig getuigenverhoor of inzage in bescheiden). Het faillissement, zoals hiervoor omschreven, is één van deze handhavingsmechanismen. Daarnaast kan er ook aanleiding zijn voor schuldeisers om bestuurdersaansprakelijkheid te verkennen, bijvoorbeeld wanneer de schulden voortvloeien uit verplichtingen die vlak voor de turboliquidatie zijn aangegaan en de schuldeiser het vermoeden heeft dat de bestuurder wist dat de rechtspersoon deze schulden nooit zou kunnen voldoen, omdat de rechtspersoon al insolvent was. Een andere route tot slot die de schuldeiser kan bewandelen is de rechtbank verzoeken om de rechtspersoon te laten herleven zodat (potentiële) baten alsnog te gelde gemaakt en verdeeld kunnen worden (artikel 2:23c BW). Hierom kan bijvoorbeeld worden verzocht als een schuldeiser vermoedt dat een transactie in het kader van de afwikkeling paulianeus was, bijvoorbeeld omdat voorraden voorafgaand aan de turboliquidatie beneden hun waarde zijn verkocht aan een nieuwe onderneming van de bestuurder. Als de rechtspersoon herleeft, kan een dergelijke transactie worden vernietigd om het vermogen van de schuldenaar te herstellen, zodat alsnog de vordering van de schuldeiser (gedeeltelijk) kan worden voldaan.

Dit wetsvoorstel, in combinatie met de bestaande wetgeving, stelt het OM beter in staat om op te treden tegen misbruik van turboliquidatie en stelt schuldeisers beter in staat om in geval van misbruik voor hun rechten op te komen. Daarom wil ik verzuim van de deponeringsverplichting vooralsnog niet sanctioneren door het eenvoudiger te maken om bestuurders aansprakelijk te stellen. In het kader van de besluitvorming over het al dan niet invoeren van een structurele regeling zal de werking van deze wet worden geëvalueerd.

Mocht blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingsmechanismen gewenst zijn, dan zal ook bestuurdersaansprakelijk als mogelijkheid worden verkend.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van het wetsvoorstel om malafide beëindiging van rechtspersonen via turboliquidatie te voorkomen. Zij hebben behoefte aan het stellen van een aantal nadere vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben meerdere vragen en zorgen over de tijdelijkheid van voorliggend voorstel. Zij concluderen uit de inleiding dat enkel vanuit financiële overwegingen wordt overgegaan tot een tijdelijke wet. Deze leden vragen op basis van welke inhoudelijke

gronden een tijdelijke wet te prefereren valt boven een permanente wet, al dan niet met evaluatiebepaling. Zij vragen de regering hierbij specifiek in te gaan op het feit dat al op 7 oktober 2019 de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming het voornemen aankondigde om met voorliggend wetsvoorstel te komen – nog voor aanvang van de COVID-19 pandemie dus, en dat in die brief ook niet wordt gesproken over een tijdelijk voorstel (Kamerstuk 29 911, nr. 253). Voornoemde leden hechten eraan opgemerkt te hebben dat meer rechtvaardige wetgeving niet enkel van belang is bij een toename van faillissementen – zoals voorzien ten gevolge van COVID-19 – maar dat ook in normale omstandigheden blijvend rechtvaardige faillissementswetgeving van belang is.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen deze vragen ook in het licht van de advisering van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Voornoemde leden brengen in herinnering dat de tijdelijkheid van het voorstel het ATR er zelfs toe bracht te adviseren voorliggend voorstel niet in te dienen.

De risico's op misbruik van turboliquidatie dragen een structureel karakter. Dit staat naar mijn idee niet ter discussie. Mijn voorganger heeft deze risico's in zijn brief van 7 oktober 2019 aan uw Kamer geadresseerd en maatregelen voorgesteld om de turboliquidatie te verbeteren. Tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel hebben de respondenten een duidelijk signaal gegeven van deze strekking, wat ten slotte ook resoneerde bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk («ATR») en de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State («RvS»). Dit wetsvoorstel is tijdelijk. De belangrijkste reden voor die keuze is om de invoering van verbeteringen te kunnen bespoedigen. Het doel is om een verbeterde turboliquidatie zo spoedig mogelijk beschikbaar te maken nu op dit moment de verwachting is dat het aantal ondernemers dat wil stoppen met zijn bedrijf zal groeien vanwege de nasleep van COVID-19 en de stijgende energieprijzen. Om dit te kunnen doen is een budget beschikbaar gevonden uit de steun- en herstelpakketten. Dit budget is naar zijn aard tijdelijk; te weten twee jaar. Dit komt omdat de directe economische effecten van de uitbraak van het COVID-19 virus naar verwachting tijdelijk zijn. Belangrijk is ook dat de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling de uitvoering en daarmee ook de invoering daarvan vergemakkelijkt en dus kan bespoedigen. De KvK, die het handelsregister beheert, zal haar taken die uit de tijdelijke regeling voortvloeien voor een belangrijk deel handmatig kunnen gaan uitvoeren. Dit kan op een betrekkelijk korte termijn worden geregeld. Bij een structurele regeling is een handmatig proces op termijn niet houdbaar. Als direct gekozen zou zijn voor een structurele regeling, had rekening gehouden moeten worden met een groter ICT-component.

Dat zou de voorbereiding van de regeling en de procesmatige invoering daarvan aanzienlijk complexer hebben gemaakt en daarmee ook veel meer tijd hebben gevegd.

Ik vind het belangrijk dat de turboliquidatie als verbeterd instrument beschikbaar is op het moment dat ondernemers deze juist hard nodig hebben om zowel zakelijk, als privé weer verder te kunnen. Zodoende kan deze regeling worden toegepast op het moment waarop de verwachte piek in de toepassing van de turboliquidatie zich voordoet. Dit geldt te meer, omdat de tijdelijke regeling een structurele regeling niet uitsluit. Integendeel, de tijdelijke regeling heeft – zoals ik hiervoor heb toegelicht in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie betreffende eveneens het tijdelijke karakter van de regeling – een ingebouwde mogelijkheid om te worden verlengd, zodat een structurele regeling kan worden voorbereid terwijl de tijdelijke regeling door blijft lopen. Voordeel

van de tijdelijke regeling is bovendien dat aan de hand van de opgedane ervaringen kan worden gezien of een structurele invoering gewenst is en, zo ja, of de opgedane ervaringen aanleiding geven tot aanpassingen in de nu voorgestelde regeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat aanvankelijk vaart lijkt te zijn gemaakt met voorliggend wetsvoorstel en dat in het wetsvoorstel wordt gesproken over uitzonderingen op invoeringstermijnen. Tegelijkertijd is het eerste voorontwerp van de wet al in juni 2021 naar het ATR verzonden maar werd de wet pas in juli 2022 aangeboden aan de Kamer. Voornoemde leden vragen de regering om een toelichting op dit punt.

Het wetgevingstraject is tot nu toe voorspoedig verlopen, maar moet wat tijdspad betreft niet worden vergeleken met de spoedwetgeving die na de COVID-19 uitbraak acuut tot stand heeft moeten komen en waarbij het noodzakelijk was om qua doorlooptijd sterk af te wijken van de gebruikelijke wetgevingsprocedure. Deze spoedwetgeving zag op een unieke situatie en is bedoeld geweest als een uitzonderlijke noodoplossing, met een uitzonderlijk tijdspad, die zou worden ingetrokken zodra de nood is verdwenen. Dit voorstel beoogt enerzijds tijdelijke maatregelen op een zo korte mogelijke termijn in te voeren om tegemoet te kunnen komen aan het naar verwachting groeiende aantal ondernemers dat juist nu wil stoppen met hun bedrijf. Anderzijds is het tegelijkertijd de bedoeling dat wordt toegewerkt naar een bestendige manier om de risico's die aan turboliquidatie zijn verbonden, weg te nemen. Het wetsvoorstel heeft de gebruikelijke wetgevingsprocedure doorlopen, maar dan in een hoger tempo. Over een voorontwerp is geconsulteerd van 29 juni tot en met 28 juli 2021. Parallel is aan het ATR gevraagd om een reactie op het wetsvoorstel, evenals aan vier organisaties voor wie het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de uitvoering, te weten de Raad voor de rechtspraak («Rvdr»), het OM, de KvK en het Ministerie van Financiën met het oog op het Bureau Economische Handhaving van de Belastingdienst («BEH»). Na de consultatie moesten er nog de verschillende gebruikelijke stappen worden gezet voordat het wetsvoorstel bij uw Kamer kon worden ingediend. Allereerst zijn de consultatiereacties, de adviezen en uitvoeringstoetsen bestudeerd en zijn de voorgestelde regeling en de toelichting daarop aangepast. Een en ander was aanleiding om opnieuw de KvK en de Rvdr te betrekken met het oog op de uitvoering. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot het aanvullende advies dat de Rvdr op 20 januari 2022 heeft uitgebracht.

Vervolgens is het wetsvoorstel getoetst op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Na behandeling van het wetsvoorstel in de ambtelijke voorportalen en de ministerraad is het wetsvoorstel op 3 maart 2022 voor advies toegezonden naar de RvS. De RvS heeft de adviesaanvraag met de nodige urgentie kunnen behandelen en het advies al op 4 mei 2022 uitgebracht. Vervolgens is het nader rapport opgesteld en is het wetsvoorstel op 7 juli 2022 bij uw Kamer ingediend.

Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, streef ik ernaar om de inwerkingtreding aan te laten sluiten op de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijnen die voor wetgeving gelden. Zoals ik eerder heb opgemerkt, heeft de voorgestelde regeling mede als doel om ondernemers die willen stoppen met hun bedrijf, te ondersteunen. De verwachting is dat het aantal ondernemers dat wil stoppen met hun bedrijf, in de komende tijd zal toenemen. Om te voorkomen dat de verwachte piek wordt gemist, is enige flexibiliteit ten opzichte van de standaarden wenselijk. Daarom is in de memorie van toelichting al aangegeven dat te zijner tijd gezien zal worden of er aanleiding bestaat

een uitzondering te maken op de vaste verandermomenten en minimum-invoeringstermijnen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voorliggend voorstel ook betrekking heeft op de BES-eilanden. Indien dit wel het geval is vragen zij de regering aan te geven hoe de BES-eilanden betrokken zijn bij voorliggend voorstel. Indien dit niet het geval is vragen zij de regering nader te motiveren waarom.

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op de BES-eilanden. Het Burgerlijk Wetboek BES Boek 2 kent geen bepaling die gelijk is aan artikel 2:19 lid 4 BW, waar de turboliquidatie op is gebaseerd.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie laten zich informeren dat turboliquidatie al sinds 1994 mogelijk is. De voorliggende wet moet ervoor zorgen dat het vertrouwen in dit instrument toeneemt. Voornoemde leden juichen dit toe. Wel hebben zij enkele vragen. In de memorie van toelichting wordt veel verwezen naar het effect dat COVID-19 op ondernemingen heeft gehad en de noodzaak tot turboliquidatie. Deze leden zien dat ondernemingen nu opnieuw in zwaar weer verkeren door de energiecrisis. De mogelijkheid tot turboliquidatie bestaat al sinds 1994. In welke mate wordt er gebruik gemaakt van de regeling?

Blijkt uit evaluatie dat transparantie hierbij wenselijk is? Op welke manier wordt op dit moment gezorgd dat turboliquidatie niet tot malafide praktijken leidt? De aan het woord zijnde leden vragen wanneer de regering voor het eerst de noodzaak zag om de tijdelijke wet transparantie turboliquidatie op te stellen. Is uit de afgelopen 28 jaar niet gebleken of transparantie bij turboliquidatie structureel wenselijk is?

Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik u graag naar mijn antwoord op de eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie of een inschatting gegeven kan worden van hoe vaak misbruik van de turboliquidatie voorkomt en de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over het tijdelijke karakter van de regeling in paragraaf 1. In aanvulling daarop merk ik nog het volgende op. In paragraaf 1 heb ik in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie betreffende turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn, beschreven welke handhavingsmechanismen kunnen worden ingezet als sprake is van misbruik van turboliquidatie. Veel van deze mechanismen bestaan nu al. Hiermee wordt misbruik niet direct voorkomen, maar wordt wel voorzien in een instrumentarium om op te kunnen treden als misbruik zich heeft voorgedaan. Van belang in dit kader is dat – zoals ik eveneens nader heb toegelicht in het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie – ik verwacht dat van de nieuwe regeling die nu wordt voorgesteld, een preventieve werking uit zal gaan, waardoor misbruik wordt voorkomen.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Verantwoordings- en bekendmakingsverplichting bestuur

De leden van de CDA-fractie lezen dat er een risico bestaat dat inactieve rechtspersonen worden opgekocht om als dekmantel te fungeren voor malafide bedrijven. Was hier de afgelopen jaren regelmatig sprake van? Is er sprake van een stijgende trend?

Ik heb geen zicht op de vraag hoe vaak inactieve rechtspersonen worden gebruikt om te dienen als dekmantel voor malafide activiteiten. Wel kan ik u meegeven dat het risico hierop is onderkend. De turboliquidatie is in 1994 juist ingevoerd om het risico op misbruik van inactieve rechtspersonen tegen te gaan. Het kan aantrekkelijk zijn voor fraudeurs om inactieve rechtspersonen op te kopen die al enige jaren in het handelsregister staan ingeschreven om daarmee malafide activiteiten te ontplooiën. Als een rechtspersoon al enkele tijd staat ingeschreven in het handelsregister, kan dit op zichzelf bij de buitenwereld de indruk wekken dat het om een stabiele en betrouwbare onderneming gaat. Het doel van de invoering van de turboliquidatie was om het beëindigen van inactieve rechtspersonen te vereenvoudigen, zodat het aantal inactieve rechtspersonen en het eventuele misbruik daarvan zou afnemen. Over indicaties dat de turboliquidatie niet of inmiddels niet meer in deze opzet zou slagen, beschik ik niet.

De voorgestelde verantwoordings- en bekenmakingsplicht geldt voor zowel de rechtspersoon met schulden als de rechtspersoon zonder schulden. De leden van de CDA-fractie vragen wat de reden is dat deze plicht niet juist alleen geldt voor rechtspersonen met schulden. Ziet de regering dit niet als een hogere drempel om de rechtspersoon zonder baten én zonder schulden eenvoudig te kunnen beëindigen?

De deponeringsverplichting heeft ook meerwaarde in het geval de turboliquidatie wordt toegepast zonder achterlating van schulden. Het vormt een sluitstuk van de (bestaande) verplichting om jaarlijks rekening en verantwoording af te leggen over het gevoerde beheer door middel van (afhankelijk van de rechtsvorm) het deponeren van een jaarrekening of staat van baten en lasten bij de KvK. Op deze wijze is voor derden controleerbaar of de onderneming netjes is afgewikkeld. Ook als er op het moment van de beëindiging geen schulden zijn, bestaat daarbij belang.

Dat er geen schulden zijn op het moment van beëindiging, kan bijvoorbeeld komen omdat schuldeisers bereid waren om op verzoek van de bestuurder water bij de wijn te doen en genoeg te nemen met een gedeeltelijke betaling van hun vordering. Schuldeisers zullen daartoe in de regel alleen bereid zijn als er een tekort aan baten is om alle schulden volledig te voldoen. Aan de hand van de gedeponeerde stukken na turboliquidatie kunnen schuldeisers controleren of er daadwerkelijk een tekort aan baten was en er bijvoorbeeld niet toch baten als overschot aan de aandeelhouders zijn uitgekeerd, die daar eigenlijk pas recht op hebben als alle schulden zijn voldaan. Omdat de wijze van afwikkeling aan het licht moet worden gebracht, zal van deze transparantie een preventieve werking uitgaan, die bijdraagt aan het voorkomen van onregelmatigheden bij de afwikkeling.

Met de voorgestelde deponeringsverplichting blijft de mogelijkheid behouden om rechtspersonen zonder schulden eenvoudig te beëindigen. Het blijft mogelijk voor het bestuur om zelf en op gecontroleerde wijze de onderneming af te wikkelen en te beëindigen. Tegelijkertijd doet de deponeringsverplichting recht aan het belang bij transparantie over dit proces. De deponeringsverplichting werpt daarbij geen onnodige drempels op. De voorgestelde verplichting op basis van artikel 2:19b lid 1, onderdeel a, BW om de balans en staat van baten en lasten te deponeren, komt in de plaats van de reeds bestaande verplichting om jaarlijks – afhankelijk van de rechtspersoon – een jaarrekening of balans en staat van baten en lasten te deponeren (artikelen 2:10, 48, 58, 101, 210 en 300 BW). Voor de verplichting op basis van artikel 19b lid 1, onderdeel c, om de jaarrekeningen over eerdere boekjaren te deponeren, geldt ook dat dit gerelateerd is aan de genoemde reeds bestaande verplichting. Daarom

leidt de naleving van deze verplichtingen niet tot extra inspanningen en kosten. Dit is anders bij de in artikel 2:19b lid 1, onderdeel b, BW opgenomen verplichting om – kort gezegd – een beschrijving te deponeren ter aanvullende toelichting op de genoemde financiële informatie.

Hierbij is echter voorzien in een gedifferentieerde regeling, waarbij de beschrijving veel minder omvattend is als sprake is van de beëindiging van een rechtspersoon zonder schulden. Hoe eenvoudiger de afwikkeling is verlopen, hoe eenvoudiger de stukken zijn die moeten worden gedeponereerd.

Kan de regering voor de leden van de SP-fractie verduidelijken waarom zij er niet voor kiest artikel 19 lid 4 BW aan te passen, zodanig dat wordt voorgeschreven dat bij het inschrijven van de ontbinding de in artikel 19b lid 1 bedoelde stukken moeten worden gedeponereerd en dat bij het ontbreken daarvan de ontbinding niet kan worden ingeschreven? Met het Openbaar Ministerie (OM) zijn deze leden van mening dat dit schuldeisers een betere positie geeft dan wanneer het bestuur binnen tien werkdagen ná de ontbinding de stukken zoals omschreven in artikel 19 lid 1 moet deponeren bij de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven. Kan de regering reageren op de input van het OM dat met deze tien dagen bestuurders te veel tijd wordt gelaten om alsnog baten van de rechtspersoon buiten het bereik van schuldeisers te brengen, waardoor schuldeisers van malafide bestuurders alsnog met lege handen staan?

De vrees dat de deponeringstermijn malafide bestuurders gelegenheid geeft om baten alsnog buiten het bereik van schuldeisers te laten, deel ik niet. Bij toepassing van de turboliquidatie eindigt de rechtspersoon van rechtswege als er geen baten zijn op het moment dat een ontbindingsbesluit wordt genomen. Op dat moment – het moment van beëindiging – vangt de deponeringstermijn aan. Als er nog wel baten zijn, heeft het ontbindingsbesluit geen effect en is de rechtspersoon dus niet van rechtswege beëindigd. Dan is immers niet aan de voor de beëindiging geldende voorwaarde voldaan dat er ten tijde van het ontbindingsbesluit geen baten meer waren. De rechtspersoon blijft in dat geval gewoon bestaan. De rechtspersoon kan dan alleen rechtsgeldig worden beëindigd met het doorlopen van de wettelijke vereffeningsprocedure waarbij de baten worden gebruikt om eerst alle schulden af te lossen (artikelen 2:19 lid 5 en 6, 23a en 23b BW).

Malafide bestuurders kunnen desondanks proberen om de beëindiging van de rechtspersoon via turboliquidatie te bewerkstelligen. Op basis van de nieuwe regeling zullen zij dan in het vervolg steeds financiële rekening en verantwoording moeten afleggen door binnen de genoemde veertien-dagen termijn bepaalde stukken te deponeren bij het handelsregister en de schuldeisers hiervan op de hoogte stellen. Als bestuurders zich niet houden aan deze deponeringsverplichting, komt de schuldeisers een inzagerecht toe in de administratie van de beëindigde rechtspersoon (artikel 2:24 lid 4 BW). Dit geldt als er helemaal geen stukken zijn gedeponereerd, maar ook als er wel stukken zijn gedeponereerd waarvan duidelijk blijkt dat deze onjuist of onvolledig zijn. De schuldeisers krijgen daardoor alsnog inzicht in de financiële situatie van de rechtspersoon over de periode voorafgaand aan de turboliquidatie. Als de schuldeisers vervolgens stuiten op signalen dat er mogelijk sprake is geweest van een malafide beëindiging van de rechtspersoon – bijvoorbeeld omdat er baten lijken te zijn achtergehouden – kunnen zij het faillissement van de rechtspersoon aanvragen. Zoals ik eerder in paragraaf 1 heb beschreven in reactie op een vraag van de leden van de SP-fractie over turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn, kan de curator in het faillissement

vervolgens achterhalen of hiervan inderdaad sprake is geweest. Als dit het geval is, heeft de curator in het faillissement verschillende mogelijkheden om de onttrokken baten in de boedel terug te laten vloeien. De signalen die wijzen op een malafide beëindiging kunnen ook reden zijn voor schuldeisers om de bestuurders aansprakelijk te stellen voor de schade die zij als gevolg daarvan hebben geleden. Als uit de administratie bijvoorbeeld niet is af te leiden waar bepaalde baten zijn gebleven, kan er sprake zijn van onrechtmatig handelen van de bestuurders jegens de schuldeisers en daarmee van een schadevergoedingsplicht.

Ik denk daarom dat de voorgestelde regeling al voorziet in het instrumentarium om het risico dat bestuurders baten aan de rechtspersoon te onttrekken, zo goed mogelijk te ondervangen.

De schuldeisers komen niet in een betere positie als artikel 2:19 lid 4 BW wordt aangepast op zodanige wijze dat de ontbinding niet kan worden ingeschreven als bij het inschrijvingsverzoek de voorgeschreven te deponeren stukken ontbreken. Een dergelijke regeling voorkomt immers niet dat een bestuurder die kwaad in de zin heeft, baten uit de rechtspersoon onttrekt en zonder ook maar iets van zich te laten horen met de noorderzon vertrekt. De schuldeisers blijven dan niet alleen met lege handen achter, maar zij tasten ook in het duister wat betreft hun verhaalsmogelijkheden op een rechtspersoon die weliswaar nog bestaat, maar ten aanzien waarvan geen financiële stukken zijn gedeponerd. Ook blijven er dan dus lege inactieve rechtspersonen achter met het risico dat deze later opnieuw door derden gebruikt worden voor malafide toepassingen. We zijn dan weer terug bij af, omdat de turboliquidatie in de eerste plaats in het leven is geroepen om dit risico tegen te gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in 2018 89% van de opgeheven rechtspersonen beëindigd werd via turboliquidatie. Maar tegelijk zien zij dat turboliquidatie risico's met zich meebrengt wanneer dit voor malafide doeleinden wordt gebruikt. Dit is met name aan de orde wanneer een rechtspersoon wel schulden heeft. Deze leden vragen de regering of inzichtelijk is hoe vaak er bekende schuldeisers zijn bij turboliquidatie. Voorts vragen zij de regering te beargumenteren waarom het wenselijk is de mogelijkheid van turboliquidatie in stand te houden wanneer er bekende schuldeisers zijn. Biedt dit de meest optimale rechtsbescherming voor alle partijen?

Voor een beantwoording van deze vragen verwijs ik naar mijn antwoorden in paragraaf 1 op de vragen van de leden van de VVD-fractie naar het aantal turboliquidaties in de afgelopen jaren en de inschatting van hoe vaak misbruik van de turboliquidatie voorkomt, alsmede mijn antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie betreffende turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn. In aanvulling hierop merk ik nog op dat iedere onderneming gehouden is om een administratie aan te houden. Daaruit moet onder meer ook blijken welke schulden er uitstaan en wie de schuldeisers zijn.

Genoemde leden zien dat het OM zich dit ook heeft afgevraagd en het voorstel heeft gedaan om geen termijn tussen ontbinding en aanbidding van de verantwoordingsstukken te hanteren. Dit om te voorkomen dat de veertien dagen die nu in artikel 19b lid 1 van voorliggend voorstel staan, worden misbruikt om baten van de rechtspersoon buiten het bereik van schuldeisers te brengen. Met het voorstel van het OM dat de rechtspersoon enkel per direct kan ophouden te bestaan wanneer aan de deponeringsplicht is voldaan, is dit niet meer mogelijk. De aan het woord zijnde leden zijn benieuwd naar de gedachten van de regering over dit wijzigingsvoorstel.

Graag verwijs ik u voor het antwoord op deze vraag naar mijn eerdere antwoord op vergelijkbare vragen van de SP in deze paragraaf over het afhankelijk maken van de beëindiging van de rechtspersoon van het voldoen aan de deponeringsverplichting.

3.2 Bestuursverbod

De leden van de CDA-, SP- en ChristenUnie-fractie stellen in deze paragraaf afzonderlijk van elkaar de vraag aan de regering waarom alleen het OM een bestuursverbod kan verzoeken bij turboliquidatie en waarom er niet voor is gekozen om ook individuele schuldeisers deze bevoegdheid te geven.

De leden van de CDA- en de SP-fractie hebben daarnaast vragen over de lasten die deze bevoegdheid met zich brengt voor het OM.

De betreffende vragen geef ik hierna achtereenvolgens weer, in afwijking van de volgorde van het verslag, om deze vervolgens gezamenlijk te beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat alleen het OM kan verzoeken om een bestuursverbod. Waarom is ervoor gekozen dat alleen het OM hiertoe kan verzoeken? Wordt de regeldruk van het OM hoger door deze bevoegdheid? Bestaan er andere, effectieve mogelijkheden om via de publiekrechtelijke weg een bestuursverbod te verzoeken?

In de voorgestelde regeling kan uitsluitend het OM om een bestuursverbod vragen. De ervaring leert dat het OM beperkte capaciteit heeft voor het bestrijden van faillissementsfraude. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat het OM nu al zeer stevig moet prioriteren in de zaken die zij al dan niet kan oppakken. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat het OM voldoende in staat wordt gesteld om ook echt faillissementsfraude aan te pakken op basis van het nu voorliggende wetsvoorstel? Kan het OM rekenen op extra middelen om bijvoorbeeld bestuursverboden op te gaan leggen? Zo nee, waarom niet? Als het OM geen extra middelen krijgt, ziet de regering dan wat in het idee om een individuele schuldeiser, naast het OM, de mogelijkheid te geven om de rechter te verzoeken een bestuursverbod op te leggen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) adviseert om de mogelijkheid tot het vragen van een bestuursverbod ook open te stellen voor individuele onbetaalde schuldeisers van de ontbonden rechtspersoon. Waarom heeft de regering ervoor gekozen dit advies niet over te nemen? Is zij alsnog bereid een dergelijk voorstel in dit wetsvoorstel op te nemen?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben net als de Afdeling vragen bij de keuze van de regering om enkel het OM de mogelijkheid te geven om de rechter te verzoeken een bestuursverbod op te leggen. Wat deze leden betreft zou deze route ook voor individuele schuldeisers open moeten staan. Zij vragen de regering aan te geven wat er mis gaat wanneer een dergelijke route wordt geboden, temeer daar dit de werkdruk op het OM kan verlichten.

Net als het bestaande bestuursverbod in de Faillissementswet, is het voorgestelde bestuursverbod een uitzonderlijke sanctie, voor uitzonderlijke gevallen. Te denken valt aan beroepsfraudeurs die door misbruik van turboliquidatie schuldeisers benadelen, het handelsverkeer verstoren en op deze wijze ook maatschappelijke schade veroorzaken. Beroepsfraudeurs kunnen bijvoorbeeld hun brood verdienen door noodlijdende

ondernemingen op te kopen tegen een zeer lage prijs, onder het mom dat zij de eigenaar helpen door hem te bevrijden van een grote last. In plaats van de onderneming vervolgens op de rit te krijgen of – als dat niet lukt – netjes af te wikkelen of faillissement aan te vragen, onttrekken zij alles van waarde aan de rechtspersoon, passen de turboliquidatie toe met achterlating van de gehele schuldenlast en vertrekken met de noorderzon. Met het bestuursverbod kan hier een halt toe worden geroepen. Het bestuursverbod belet gedurende een bepaalde periode dat dergelijke personen met nieuwe rechtspersonen hun activiteiten ongehinderd kunnen voortzetten en voorkomt daarmee dat zij nog meer schade veroorzaken. Het feit dat op het genoemde kwalijke gedrag een bestuursverbod kan volgen, leidt er ook toe dat deze maatregel een preventieve werking heeft.

Het feit dat de oplegging van een bestuursverbod ertoe leidt dat iemand gedurende een bepaalde tijd geen bestuursfunctie kan vervullen en dus wordt belet in het uitoefenen van zijn beroep, maakt ook dat het bestuursverbod een zware maatregel is. Een procedure tot het opleggen van een bestuursverbod moet daarom niet lichtvaardig worden gestart.

De last van deze procedure voor de bestuurder moet niet worden onderschat, niet in de laatste plaats vanwege de mogelijke reputatieschade die ook al kan optreden als er uiteindelijk geen bestuursverbod wordt opgelegd. Bestuurders hebben er daarom belang bij dat een zorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden voordat zij in een dergelijke procedure worden betrokken. Vanwege de bijzondere verantwoordelijkheid die rust op degene die bevoegd is om een bestuursverbod te verzoeken, heb ik ervoor gekozen om deze bevoegdheid uitsluitend aan het OM te geven. Dit neemt niet weg dat als schuldeisers vermoeden dat sprake is geweest van een malafide beëindiging van de rechtspersoon via turboliquidatie, zij hiertegen kunnen optreden door het faillissement van de beëindigde rechtspersoon aan te vragen. Vervolgens kan de curator in het faillissement achterhalen of hiervan inderdaad sprake is geweest. Als dit het geval is, kan de curator in het faillissement de rechter ook vragen om de betrokken bestuurders een bestuursverbod op te leggen (artikel 106a Fw). De schuldeisers kunnen de curator vragen om een procedure daartoe aan te vangen. Als zij hierop geen gehoor krijgen van de curator, kunnen zij zich wenden tot de rechter-commissaris die de curator alsnog opdracht kan geven om de procedure te starten. Dit is dus een andere route om de oplegging van een bestuursverbod te verzoeken, waar de leden van de CDA-fractie naar hebben gevraagd. Schuldeisers kunnen via deze route de oplegging van een bestuursverbod bewerkstelligen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de voorgestelde bevoegdheid voor het OM om een bestuursverbod te verzoeken, de regeldruk voor het OM vergroot. Regelingen kunnen lasten met zich brengen voor de overheid (zoals de rechtspraak en het OM) en voor de maatschappij (burgers, bedrijven en professionals). De lasten voor de maatschappij bestaan onder meer uit regeldrukkosten: alle investeringen en inspanningen die burgers, bedrijven of professionals moeten doen of verrichten om te voldoen aan de verplichtingen die regelingen hen opleggen. De lasten die regelingen meebrengen voor de overheid worden niet uitgedrukt in termen van regeldruk. Daarom vat ik de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de regeldruk voor het OM op als een vraag naar de lasten die dit wetsvoorstel meebrengt voor het OM. Dit wetsvoorstel geeft het OM de bevoegdheid om in een aantal specifieke gevallen de oplegging van een bestuursverbod te verzoeken bij de rechtbank. Het geeft het OM extra handvatten om fraude te bestrijden. Het is aan het OM zelf om te beoordelen of deze toegekende bevoegdheid al dan niet ingezet

moet worden. Zoals ik hiervoor heb opgemerkt, gaat het om een uitzonderlijke sanctie in uitzonderlijke gevallen. De verwachting is dat het OM incidenteel deze bevoegdheid zal inzetten. Met het oog op de uitvoering van het bestuursverbod wordt de civiele expertise binnen het OM uitgebreid. Het betreft een beperkte versterking waarvoor 100.000 euro per jaar is begroot. Hiermee heb ik gedeeltelijk de vraag van de leden van de SP-fractie beantwoord naar de middelen die het OM ter beschikking worden gesteld in het kader van dit wetsvoorstel. Ter verdere beantwoording van deze vraag merk ik het volgende op. Naast de voorgestelde bevoegdheid van het OM om een bestuursverbod te verzoeken, zal het OM een rol vervullen bij de strafrechtelijke handhaving van de deponeringsverplichting. Net als verzuim van jaarverslaggevingsverplichtingen, wordt verzuim van de voorgestelde deponeringsverplichting bij turboliquidatie strafbaar gesteld als economisch delict. De strafrechtelijke handhaving zal – net zoals al geldt voor de jaarverslaggevingsverplichting – worden gedaan door het BEH en het OM gezamenlijk. Dit zal er als volgt uit zien. De buitengewoon opsporingsambtenaren van het BEH worden aangewezen als de bevoegde functionarissen om proces-verbaal op te maken bij niet-naleving van de deponeringsverplichting. De selectie voor de te verbaliseren rechtspersonen maakt BEH in samenspraak met het OM. De processen-verbaal worden ter afdoening naar het Functioneel Parket bij het OM gezonden, die vervolgens beslist over het strafrechtelijke vervolgtraject. Als gevolg hiervan zal de werklast van het OM en het BEH enigszins toenemen. Het OM zal monitoren of en tot welke extra kosten dit leidt.

De kosten voor het BEH worden geschat op ongeveer 60.000 euro incidenteel voor aanpassing van de ICT en ongeveer 100.000 euro per jaar voor tijdelijke personele versterking. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het OM met deze middelen in staat wordt gesteld om faillissementsfraude aan te pakken op basis van dit wetsvoorstel. Het antwoord daarop is ontkennend. Het doel van deze investering is immers om misbruik van turboliquidatie tegen te gaan. De instrumenten en mogelijkheden van het OM om specifiek het misbruik van turboliquidatie tegen te kunnen gaan, heb ik hierboven in de reactie op de vragen van het CDA toegelicht. Het OM beschikt al over de benodigde ervaring en expertise om faillissementsfraude aan te pakken. De investering breidt dit uit naar malafide turboliquidaties.

De leden van de SP-fractie juichen toe dat iemand niet alleen een bestuursverbod opgelegd kan krijgen in het geval van een fraudeleus faillissement, maar ook wanneer iemand een onderneming ontbindt met achterlating van schulden. Deze leden snappen alleen niet waarom een dergelijk bestuursverbod pas kan worden opgelegd als iemand drie keer de fout in is gegaan. Is drie keer niet veel te veel? Deelt de regering de mening dat ook een enkele overtreding van het hierboven genoemde al genoeg zou moeten zijn voor een (tijdelijk) bestuursverbod, juist om een tweede of derde zaak te voorkomen? Zo nee, waarom niet?

Als er sprake is van een turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven, dan kan in drie specifieke gevallen een bestuursverbod opgelegd worden op grond van het voorgestelde artikel 2:19c BW. Ten eerste is dat mogelijk als de bestuurder niet aan de voorgestelde deponeringsverplichting heeft voldaan, ten tweede als de bestuurder doelbewust schuldeisers aanmerkelijk heeft benadeeld namens de rechtspersoon en ten derde als de bestuurder in de twee jaren voorafgaand aan de turboliquidatie tweemaal eerder betrokken is geweest bij een faillissement of een turboliquidatie met schulden waar hem een persoonlijk verwijt van treft. Twee van de drie gronden waar het voorgestelde bestuursverbod bij turboliquidatie op kan worden gebaseerd, stellen dus niet als eis dat de

bestuurder driemaal de fout in moet zijn gegaan. De eerste grond sanctioneert verzuim van de deponeringsverplichting. De deponeringsverplichting beoogt schuldeisers in een betere positie te brengen om de rechtmatigheid van de turboliquidatie te beoordelen.

Verzuimt de bestuurder deze verplichting, dan is dat voldoende grond om hem een bestuursverbod op te leggen, zodat wordt voorkomen dat hij nogmaals bijdraagt aan een turboliquidatie met schulden zonder de schuldeisers enige transparantie te geven. De tweede grond ziet op doelbewuste benadeling van schuldeisers. Deze grond is bijvoorbeeld aan de orde als de bestuurder alles van waarde uit de rechtspersoon heeft weggesluisd om zichzelf daarmee te bevoordelen ten koste van de schuldeisers die onbetaald achterblijven. Er zijn ook gevallen denkbaar, dat dergelijke intentionele benadeling niet aan de orde is, maar de bestuurder het wel dermate bont heeft gemaakt dat hem persoonlijk kan worden verweten dat schuldeisers onbetaald zijn achtergebleven. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie waarin de bestuurder niet aan de administratieplicht heeft voldaan, als gevolg waarvan hij schulden van de rechtspersoon geheel uit het oog is verloren. In die gevallen is het gerechtvaardigd dat de bestuurder een herkansing krijgt. Ondernemers moeten ook opnieuw kunnen beginnen. Om dit niet te verhinderen, is de grens gesteld bij driemaal een verwijtbaar faillissement of turboliquidatie met schulden. Deze grens van driemaal sluit aan op de bestaande, nagenoeg gelijklopende grond in de Faillissementswet op grond waarvan faillissementsrecidive kan worden gesanctioneerd met een bestuursverbod (artikel 106a lid 1 onderdeel d Fw). Daarnaast wordt deze grond in de Faillissementswet ook uitgebreid in dit wetsvoorstel, door bij de vraag of sprake is van recidive ook gevallen te betrekken waarin turboliquidatie heeft plaatsgevonden waarbij schulden zijn achtergebleven (artikel II).

Op deze wijze draagt ook de regeling inzake het bestuursverbod in de Faillissementswet bij aan het tegengaan van misbruik van turboliquidatie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of zij het juist zien dat het bestuursverbod komt naast, en niet in de plaats van, de civielrechtelijke maatregelen die schuldeisers ten dienste staan. Zij vragen of hiertoe nog nadere explicitering mogelijk is in de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien het inderdaad juist dat het bestuursverbod naast de civielrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor schuldeisers zal komen te staan. De mogelijkheid voor het OM om de rechter te verzoeken een bestuursverbod op te leggen, staat op geen enkele manier in de weg aan de toepassing van de privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden van schuldeisers. Het wettelijke systeem is op dit punt ook voor het OM voldoende helder en behoeft ook daarom geen nadere explicitering in de wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of voorliggend wetsvoorstel schuldeisers afdoende bescherming biedt tegen malafide handelingen. Ook de Afdeling is hier kritisch op. Terecht constateert deze dat het wetsvoorstel weliswaar de informatiepositie van de individuele schuldeiser versterkt, maar niet diens privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. Voornoemde leden zien dat de regering in beantwoording op het advies van de Afdeling verwijst naar de mogelijkheid voor de schuldeiser om faillissement van de rechtspersoon aan te vragen. Zij vragen of dit een daadwerkelijke oplossing biedt, gezien hetgeen de Afdeling ook zegt, namelijk dat deze procedure weinig mogelijkheden biedt om tegen de malafide beëindiging van een rechtspersoon op te treden.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik graag terug naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie betreffende turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn in paragraaf 1. In dat antwoord heb ik uiteengezet over welke privaatrechtelijke handhavingmogelijkheden schuldeisers beschikken en waarom ik verwacht dat de voorgestelde regeling de schuldeisers beter in staat zal stellen om die mogelijkheden te gebruiken en voor hun rechten op te komen. In het kader van de besluitvorming over het al dan niet invoeren van een structurele regeling zullen de ervaringen die met deze wet worden opgedaan worden meegenomen. Mocht blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingmechanismen gewenst zijn, dan zullen mogelijkheden daartoe zeker worden verkend.

4. Regeldruk

De leden van de CDA-fractie lezen in deze paragraaf dat de gemiddelde tijdsbesteding van de verplichtingen die in elk geval van toepassing zijn voor het bestuur als de rechtspersoon wordt beëindigd wordt geschat op 37 minuten. Deze leden vragen waarop deze tijdsbesteding is gebaseerd. Is deze tijdsbesteding daarnaast op elke rechtspersoon, ongeacht de omvang en baten, van toepassing?

De gemiddelde tijdsbesteding van het bestuur van 37 minuten waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, is onderdeel van de berekende regeldrukkosten. De berekening van de regeldrukkosten heeft als doel om de inspanning uit te drukken in euro's, die het vergt voor het bestuur om de verplichte onderdelen van de voorgestelde regeling na te leven. Daarbij is de methodiek gevolgd die het Handboek Meting Regeldrukkosten 2018 voorschrijft. Het gaat bij deze berekening om de voorgestelde verantwoordings- en deponeringsverplichting. Voor iedere turboliquidatie geldt dat gedeponerd moet worden: een staat van baten en lasten over, verkort weergegeven, het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden; een beschrijving van de oorzaak van het ontbreken van baten en eventuele jaarrekeningen die al openbaar gemaakt hadden moeten worden.

Als er een feitelijke vereffening heeft plaatsgevonden voorafgaand aan de turboliquidatie en als er schulden zijn achtergebleven, gelden er aanvullende verplichtingen. De genoemde tijdsduur van 37 minuten heeft geen betrekking op deze verplichtingen, omdat deze afzonderlijk zijn berekend in paragraaf 5 van de memorie van toelichting. De genoemde tijdsduur van 37 minuten heeft dus uitsluitend betrekking op de verplichtingen die bij iedere turboliquidatie gelden. Meer concreet komt dit neer op het kennisnemen van de verplichtingen, het opstellen van de documenten en tot slot het verrichten van de deponering bij het handelsregister. Wat betreft de op te stellen en te deponeren documenten geldt het volgende. Uit het opstellen en deponeren van de staat van baten en lasten vloeit geen regeldruk voort, omdat deze verplichting in de plaats komt van de reeds bestaande verplichting om jaarlijks – afhankelijk van de rechtspersoon – een jaarrekening of balans en staat van baten en lasten te deponeren. Hetzelfde geldt voor het opstellen en deponeren van jaarrekeningen die al openbaar gemaakt hadden moeten worden op grond van bestaande verplichtingen. De genoemde 37 minuten hebben dus – naast het kennisnemen van de nieuwe verplichtingen – uitsluitend betrekking op het opstellen van het document waarin wordt beschreven wat de oorzaken zijn van het ontbreken van baten en het deponeren van dit document bij het handelsregister. De duur van deze inspanningen lijkt betrekkelijk onafhankelijk van de omvang van de rechtspersoon. Bij de berekening is daarom aansluiting gezocht bij de standaarden om de

regeldruk voor bedrijven te berekenen, zoals opgenomen in voornoemd Handboek.

5. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat een aantal organisaties waaronder het ATR heeft gesteld dat de problemen die het wetsvoorstel beoogt op te lossen (vergroten transparantie en bescherming van schuldeisers) structureel van aard zijn. In zoverre ligt het voor de hand om dan ook een structurele oplossing te treffen. Toch is gekozen voor een tijdelijk wetsvoorstel. De Afdeling heeft daar ook opmerkingen over gemaakt. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om het wetsvoorstel permanent te maken? Is de enige reden dat gekozen is voor een tijdelijke wet dat er slechts tijdelijke budgettaire ruimte is voor de financiële gevolgen van het wetsvoorstel of zijn daar meerdere redenen voor? Is het voornemen van de regering erop gericht, als zou blijken dat het wetsvoorstel voor de praktijk waardevol is, te zoeken naar structurele dekking zodat na twee jaar niet de oude turboliquidatieregeling herleeft, met alle gevolgen voor de rechtsbescherming van bijvoorbeeld van schuldeisers van dien?

Voor een beantwoording van deze vragen verwijs ik u graag naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 1 over de tijdelijkheid van de wet. In aanvulling daarop merk ik op dat ik niet vooruit kan lopen op de besluitvorming die te zijner tijd zal plaatsvinden over het al dan niet structureel maken van de regeling. Wel is het uiteraard zo, dat de ervaringen die worden opgedaan met de tijdelijke wet hierbij een rol zullen spelen. Daarom zal de werking van de wet worden gemonitord. Aan de hand van de informatie die hierdoor wordt verkregen, zal zoveel mogelijk worden bekeken of de tijdelijke wet het gewenste effect sorteert. Ook wordt in dat kader bekeken of de opgedane ervaringen aanleiding geven tot aanpassing van de regeling. Het voornemen van de regering is er inderdaad op gericht om te zoeken naar financiële dekking voor een structurele regeling als blijkt dat deze waardevol is voor de praktijk.

Uit de consultatiereactie van de KvK blijkt dat voor wat betreft de publicatie van het civielrechtelijk bestuursverbod voor bestuurders die niet tijdig of volledig deponeren na een turboliquidatie, aanvullende afspraken volgens de KvK benodigd zijn met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), zo constateren de leden van de VVD-fractie. Zijn deze afspraken inmiddels gemaakt? Zo nee, waarom niet?

De KvK merkte in haar uitvoeringstoets op dat voor het publiceren van bestuursverboden aanvullende afspraken nodig zijn met onder meer mijn ministerie en dat de Autoriteit Persoonsgegevens («AP») op dat moment hierover nog moest adviseren. De achtergrond hiervan is als volgt. Met een wijziging van de Handelsregisterwet 2007 wordt in artikel 29 lid 3 van die wet geregeld dat geldende bestuursverboden kunnen worden gepubliceerd. Dit artikel is echter nog niet in werking getreden en bestuursverboden worden daarom nu nog niet gepubliceerd. Voordat deze bepaling in werking kan treden moet eerst het Handelsregisterbesluit 2008 – dat mijn ambtgenoot van Economische Zaken en Klimaat, in voorbereiding heeft – worden aangepast. Hierbij spelen privacy aspecten en daarom is hierover advies gevraagd aan de AP.

In dit kader heeft de AP – kort gezegd – meegegeven dat de publicatie van bestuursverboden een te grote aantasting meebrengt van de privacy van degenen aan wie een bestuursverbod is opgelegd. Daarom is de AP geen voorstander van publicatie. In het kader van de Datavisie Handelsregister

wordt nu bezien hoe gezorgd kan worden voor een juist evenwicht tussen enerzijds het belang van privacy en anderzijds het belang van de samenleving om weerbaar te kunnen zijn tegen fraude en criminaliteit en de rol die het handelsregister in dat kader vervult. De wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 waarin, onder andere, de uitkomst hiervan ten aanzien van de publicatie van bestuursverboden wordt meegenomen, zal voor de zomer van 2023 aan de RvS worden voorgelegd.

Zoals de KvK in haar uitvoeringstoets ook opmerkt, is het voor de uitvoering van dit wetsvoorstel niet nodig dat bestuursverboden worden gepubliceerd. Bestuursverboden die op grond van de voorgestelde regeling worden opgelegd, zullen worden geregistreerd bij het handelsregister. Bestuursverboden die op grond van de bestaande regeling in de Faillissementswet worden opgelegd, worden nu ook al geregistreerd bij het handelsregister. De uitvoering van de voorgestelde regeling sluit daar dus bij aan.

Uit het aanvullend advies van de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) blijkt dat de belangen van schuldeisers jegens malafide rechtspersonen nog steeds onvoldoende zijn geborgd in het wetsvoorstel. De Rvdr stelt in dat kader dat zolang geen adequaat onderzoek en adequate controle plaatsvindt van de ingediende turboliquidatie, het wetsvoorstel in de praktijk niet het beoogde effect zal hebben. Kan de regering daarop reflecteren? Is hierover gesproken met andere stakeholders zoals het OM? Welke alternatieven zijn overwogen om dit punt te adresseren? In dit kader verwijzen de leden van de VVD-fractie ook naar de inbreng van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Vereniging van Jonge Insolventierechtadvocaten (JIRA), die allen grote zorgen hebben geuit over het voorgestelde handhavingmechanisme. Welke inspanningen heeft de regering getroffen om adequaat toezicht en controle te intensiveren en wat zou op dat terrein nog meer mogelijk zijn om het wetsvoorstel nog effectiever te maken?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik graag terug naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie betreffende turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn in paragraaf 1. In dat antwoord heb ik uiteengezet over welke privaatrechtelijke handhavingmogelijkheden schuldeisers beschikken. Ook heb ik er in dat antwoord op gewezen dat wordt voorgesteld dat:

- als bestuurders zich niet houden aan de deponeringsverplichting, dat strafbaar is als economisch delict in de zin van artikel 1, onderdeel 4°, van de Wet op de economische delicten (WED) (artikel III);
- het OM de rechtbank kan verzoeken om een bestuursverbod op te leggen, na een turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven als de bestuurder:
 - ✓ niet aan de voorgestelde deponeringsverplichting heeft voldaan;
 - ✓ schuldeisers doelbewust en aanmerkelijk heeft benadeeld namens de rechtspersoon, en/of
 - ✓ in de twee voorgaande jaren tweemaal eerder betrokken is geweest bij een faillissement of turboliquidatie waarbij schulden zijn achtergebleven en hem daarvan een persoonlijk verwijt treft (artikel 2:19c BW); en
- de bestaande mogelijkheid voor het OM en de curator om in faillissement een bestuursverbod te verzoeken wegens faillissementsrecidive (artikel 106a lid 1 sub d Fw) wordt uitgebreid door bij de vraag of sprake is van recidive ook te betrekken gevallen waarin turboliquidatie heeft plaatsgevonden waarbij schulden zijn achtergebleven (artikel II).

Ik verwacht dat van de nieuwe regeling een preventieve werking uit zal gaan, waardoor misbruik wordt voorkomen. Mocht misbruik zich niettemin voordoen, dan stelt de introductie van de nieuwe verantwoordings- en deponeringsplicht van het bestuur schuldeisers beter in staat om voor hun rechten op te komen en het OM om op te treden.

Ik ben er geen voorstander van om de beëindiging van rechtspersonen door turboliquidatie afhankelijk te maken van toestemming van een controlerende derde, zoals de Rvdr voorstelt. Turboliquidatie is dan geen instrument meer voor ondernemers om hun bedrijf op eigen initiatief en op eenvoudige wijze te kunnen beëindigen, terwijl uit de praktijk blijkt dat daar juist behoefte aan bestaat. Voorkomen moet worden dat bonafide ondernemers moeten lijden onder het misbruik dat slechts door een kleine groep wordt gemaakt. Het is mede daarom van belang om misbruik zo gericht mogelijk tegen te gaan. Ik heb de overtuiging dat dit gebeurt met de voorgestelde regeling. In het kader van de besluitvorming over het al dan niet invoeren van een structurele regeling zullen de ervaringen die met deze wet worden opgedaan worden meegewogen. Mocht blijken dat aanvullende maatregelen gewenst zijn, dan zullen mogelijkheden daartoe zeker worden verkend.

Tot slot missen de leden van de VVD-fractie een aantal consultatiereacties. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Pensioenfederatie, ONL voor ondernemers, de beroepsorganisatie voor bedrijfsjuridische adviseurs NEVOA, Netwerk Notarissen, de Vereniging voor Insolventierecht Advocaten (Insolad) en JIRA allen zijn geconsulteerd over een voorontwerp van het wetsvoorstel. Kan de regering toelichten waarom de reacties van deze organisaties niet naar de Kamer zijn gestuurd?

Aan uw Kamer zijn de adviezen toegezonden die ook aan de RvS zijn gezonden conform artikel 7.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Het betreft de adviezen die de adviescolleges op mijn verzoek hebben uitgebracht en de uitvoeringstoetsen van de organisaties die bij de uitvoering zijn betrokken. In de memorie van toelichting is met het oog op uw kennisneming melding gemaakt van de reacties die de verschillende belangenorganisaties hebben gegeven naar aanleiding van de internetconsultatie en die openbaar raadpleegbaar zijn op de website waarop voorontwerpen in consultatie worden gegeven.²

Wel heb ik gezien dat een memorandum van de KvK, bedoeld als aanvulling op de uitvoeringstoets, per abuis niet is meegestuurd aan uw Kamer. Het betreft een aangepaste berekening van de begrote uitvoeringskosten die dit wetsvoorstel met zich brengt voor de KvK en die als uitgangspunt zijn genomen bij de berekening van de lasten voor het KvK, zoals toegelicht in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

Dit memorandum stuur ik u samen met deze nota alsnog toe³. De begrote kosten die in dit memorandum zijn berekend, zijn hoger dan de kosten waarvan bij de uitvoeringstoets is uitgegaan. Dat komt omdat de berekening in het memorandum is gebaseerd op een verwacht nalevingspercentage van de voorgestelde deponeringsverplichting van 90%, terwijl de KvK bij de berekening in de uitvoeringstoets nog was uitgegaan van een verwacht nalevingspercentage van 50%. Zoals de KvK toelicht in de

² <https://www.internetconsultatie.nl/turboliquidatie>.

³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

uitvoeringstoets, is deze 50% gebaseerd op de naleving in de praktijk, waarin nog geen regels zijn gesteld aan het toepassen van een turboliquidatie. Nu heeft ruwweg de helft van de rechtspersonen die eindigt door middel van turboliquidatie geen jaarrekening gedeponereerd over het boekjaar voorafgaand aan het boekjaar waarin de rechtspersoon is geëindigd. De KvK verwachtte daarom dat het nalevingspercentage van de verplichtingen in dit wetsvoorstel ook ongeveer 50% zal zijn en dat dit mede bepaald wordt door de tijdelijkheid van dit wetsvoorstel en de handhaving ervan. Ik denk echter dat het nalevingspercentage van de voorgestelde deponeringsverplichting een stuk hoger zal liggen, omdat voor ongeveer 90% van de rechtspersonen gedurende hun bestaan de verplichte jaarrekeningen worden gedeponereerd door de bestuurders. Hieruit leid ik een grotere bereidheid af om aan wettelijke transparantie-eisen te voldoen. Ik verwacht deze bereidheid terug te zien bij de naleving van de voorgestelde deponeringsverplichting. De handhaving van de deponeringsverplichting bij turboliquidatie zal gelijk zijn aan de wijze waarop de verplichting tot het openbaar maken van jaarrekeningen wordt gehandhaafd, zoals ik heb toegelicht in mijn antwoord op de vragen van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 3.2. Bestuurders die zich niet houden aan de deponeringsverplichting riskeren straks de oplegging van sancties die nu al gelden bij niet naleving van de verplichting om de jaarrekening te deponeren. Gelet hierop verwacht ik eenzelfde nalevingspercentage. Ik zie geen reden om aan te nemen dat de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling een negatieve invloed heeft op de naleving. De tijdelijkheid doet immers niets af aan het feit dat het wettelijke verplichtingen betreft. Daarom ben ik bij het begroten van de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel voor de KvK uitgegaan van de berekening die is gebaseerd op een verwacht nalevingspercentage van 90%.

De leden van de D66-fractie nemen kennis van het advies van meerdere partijen dat maatregelen beter structureel kunnen worden genomen en daarom een tijdelijke wet niet wenselijk is. Is de regering voornemens om het tijdelijke aspect van het wetsvoorstel door te zetten? Wat zou het gevolg voor ondernemers zijn wanneer de wet niet tijdelijk maar voor onbepaalde tijd wordt gewijzigd? Is de regering naar aanleiding van onder andere het advies van de Afdeling van plan om een horizonbepaling op te nemen in het wetsvoorstel? Wil de regering de tijdelijke wetwijziging inzetten als een trial? Wanneer kan de Kamer een structurele wetwijziging verwachten?

De regering is voornemens om vast te houden aan het tijdelijke aspect van de regeling. De belangrijkste reden hiervoor is dat de tijdelijkheid een spoedige invoering van de maatregelen mogelijk maakt, die nodig is om de verwachte toename te ondervangen van het aantal ondernemers dat zal willen stoppen met hun bedrijf. Voor een verdere toelichting daarop verwijs ik naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie in paragraaf 1.

De artikelen V en VI regelen het verval en de mogelijkheid tot verlenging van de tijdelijke wet en vormen een horizonbepaling. Of de regeling tijdelijk of structureel is, maakt voor ondernemers in ieder geval de eerste twee jaar – de duur van de tijdelijke wet – geen verschil. Voordat de einddatum van de tijdelijke wet vervalt, zal richting ondernemers worden gecommuniceerd of de regeling vervalt (en de turboliquidatie als vanouds kan worden toegepast) of dat de regeling zal worden verlengd totdat een structurele regeling is ingevoerd. Het voorzien in een structurele regeling vergt een nieuw wetsvoorstel.

Als de ervaringen die met de tijdelijke wet worden opgedaan aanleiding geven tot aanpassingen in de regeling, zullen die worden meegenomen in dat wetsvoorstel.

De bedoeling van dit wetsvoorstel is niet om de maatregelen als «trial» in te zetten. Beoogd is om de maatregelen in dit wetsvoorstel een zo bestendig mogelijk karakter te geven, vanwege de structurele aard van de risico's die aan turboliquidatie zijn verbonden en om continuïteit van de maatregelen zoveel mogelijk te bevorderen in het geval een structurele invoering wenselijk is.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering niet het advies van de Afdeling opvolgt betreffende privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor schuldeisers om te kunnen optreden wanneer deze vermoeden dat stukken onjuist of onvolledig zijn. Deze leden vragen de regering welke mogelijkheden er nu zijn voor schuldeisers om binnen de huidige procedure de volledigheid van stukken te betwisten. Hoe wordt opvolging gegeven aan deze vermoedens? Wat zijn de gevolgen voor de ondernemer wanneer de ingediende stukken onvolledig of onjuist zijn?

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik graag terug naar mijn antwoord op een eerdere vraag van de leden van de SP-fractie betreffende turboliquidatie in situaties waarin er schulden zijn in paragraaf 1. Daar heb ik toegelicht welke privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden de schuldeisers hebben, hoe deze toegepast kunnen worden en hoe de voorgestelde regeling de schuldeisers daartoe beter in staat stelt.

De leden van de SP-fractie vinden de redenatie van de regering om te kiezen voor een tijdelijke wetswijziging flinterdun. De regering betoogt dat de tijdelijkheid van deze wet zou zitten in het feit dat de gevolgen van de coronacrisis in de komende jaren te merken zouden moet zijn. Hoe verklaart de regering dan dat ook al voor de coronapandemie over aanscherping van de regels rondom turboliquidaties werd gesproken, ook vanuit het kabinet? Deelt de regering de mening dat de problemen rondom turboliquidaties, denk aan het bewust ontbinden van ondernemingen zonder baten, maar mét schulden, los staan van de coronapandemie en de steunpakketten die in dat kader zijn losgelaten op bedrijven? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid het tijdelijke karakter van de voorliggende wet alsnog aan te passen, zeker ook gezien de vraag vanuit vele belanghebbenden bij deze wet om structurele maatregelen te nemen? Klopt het dat het tijdelijke karakter van deze wet vooral gezocht moet worden in het ontbreken van financiële middelen voor de lange termijn? Zo nee, kan de regering dit onderbouwen?

Voor een beantwoording van deze vragen verwijs ik u graag naar mijn antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie over het tijdelijke karakter van de regeling in paragraaf 1.

5.1 Verantwoordings- en mededelingsverplichting

De leden van de SP-fractie willen er, net als de Rvdr, aandacht voor vragen dat het voorliggende wetsvoorstel geen tandeloze tijger wordt. Toch dreigt dat gevaar wel als niet verplicht wordt gesteld dat de in te dienen stukken worden gecontroleerd door een onafhankelijke instantie. Het is goed dat schuldeisers met dit wetsvoorstel beter geïnformeerd gaan worden over mogelijke baten en schulden in de rechtspersoon, maar daarnaast zijn voornoemde leden het eens met de Rvdr dat onderzoek en controle van essentieel belang zijn bij het aanpakken van faillissementsfraude. Hoewel dit wetsvoorstel schuldeisers meer mogelijkheden geeft om te controleren of alles wel in de haak is bij een turboliquidatie,

betwijfelen deze leden of dit voldoende is om malafide ondernemers echt de genadeslag toe te kunnen brengen. Wat vindt de regering van het idee om de curator, net als bij een faillissement, een rol te geven bij een turboliquidatie? De curator zou, wat deze leden betreft, controles kunnen uitvoeren.

Dit kan wellicht iets minder diepgaand dan bij een faillissement, behalve als sprake is van duidelijke signalen dat er iets niet in de haak is bij een specifieke turboliquidatie, dan zou een grondiger onderzoek gerechtvaardigd zijn. Het idee is in ieder geval dat een curator op enige manier controleert of een voornemen tot turboliquidatie wel bonafide is alvorens toestemming wordt gegeven voor de turboliquidatie. Kan de regering uitgebreid reageren op dit voorstel?

Zoals ik aan het begin van deze paragraaf heb toegelicht naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie om een reflectie op het aanvullende advies van de Rvdr, ben ik er geen voorstander van om turboliquidatie afhankelijk te maken van de toestemming van een derde controlerende partij. Zoals ik daar eerder heb opgemerkt, is het van belang om misbruik zo gericht mogelijk aan te pakken. De voorgestelde regeling draagt daaraan bij omdat de introductie van de nieuwe verantwoordings- en deponeringsplicht van het bestuur schuldeisers beter in staat stelt om voor hun rechten op te komen en het OM om op te treden. Als bestuurders zich niet houden aan deze verplichtingen, komt de schuldeisers een inzagerecht toe in de administratie van de beëindigde rechtspersoon (artikel 2:24 lid 4 BW). De schuldeisers krijgen daardoor alsnog inzicht in de financiële situatie van de rechtspersoon voordat deze werd ontbonden. Als de schuldeisers vervolgens stuiten op signalen dat er mogelijk sprake is geweest van een malafide beëindiging van de rechtspersoon – bijvoorbeeld omdat er baten lijken te zijn achtergehouden – kunnen zij het faillissement van de rechtspersoon aanvragen. Daarmee komt dan ook de curator in beeld. In het faillissement kan de curator achterhalen of inderdaad sprake is geweest van onrechtmatig of frauduleus handelen van de bestuurders. Als dit het geval is, heeft de curator verschillende mogelijkheden om de onttrokken baten in de boedel terug te laten vloeien.

Ook kan de curator de rechter vragen om de betrokken bestuurders een bestuursverbod op te leggen (artikel 106a Fw). Er is dan dus in feite sprake van de controlerende rol van de curator waar de leden van de SP-fractie op doelen.

Wat de leden van de SP-fractie betreft krijgt de curator dus een rol bij turboliquidaties, maar meer in het algemeen moet er volgens hen ook meer aandacht zijn voor de vergoedingen die curatoren krijgen. Curatoren moeten verzekerd zijn van hun salarisbetaling. Deze leden wijzen erop dat bij faillissementen vaak niet genoeg geld overblijft om het loon van de curator te betalen, wat fraudeonderzoek bemoeilijkt. Kan voor deze leden worden verduidelijkt hoeveel geld elk jaar beschikbaar is voor de garantstellingsregeling voor curatoren? Is de regering bereid de garantstellingsregeling te verhogen, zodat curatoren nog beter dan nu hun fraudesignalerende functie kunnen uitoefenen? Zo nee, waarom niet?

De Garantstellingsregeling curatoren 2012 («GSR 2012») is bedoeld voor faillissementen waarin sprake lijkt te zijn van kennelijk onbehoorlijk bestuur, maar in de boedel onvoldoende middelen aanwezig zijn om hierop actie te ondernemen. De GSR 2012 biedt de curator de mogelijkheid om bij voldoende verhaalsmogelijkheden bij de oud-bestuurders, toch onderzoek te kunnen doen of een procedure te kunnen starten om onrechtmatig aan de boedel onttrokken gelden en

goederen terug te halen. Mocht er uiteindelijk geen of onvoldoende geld voor de boedel terug worden gehaald door de curator, dan komen de gemaakte kosten tot het afgesproken garantiebedrag voor rekening van de Staat. Hieronder valt ook de door de rechtbank vastgestelde urenvergoeding van de curator. De uitgaven in het kader van de GSR zijn afhankelijk van het gebruik van de regeling door curatoren en het bedrag aan betalingen kan dus jaarlijks fluctueren. Jaarlijks wordt een bedrag voor de GSR 2012 begroot. Voor 2022 is dat 1,8 miljoen. In de onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de bedragen die in de afgelopen jaren met de garantstelling waren gemoed.

Jaar	Nieuwe aanvraag door curatoren (instroom)	Ophogingsverzoek (instroom)	Uitbetaalde garantie door JenV (Dit betreft ook dossiers uit voorgaande jaren)	Opbrengsten voor de boedel (Dit betreft ook dossiers uit voorgaande jaren)
2013	234	140	1.068.448	2.510.121
2014	289	155	1.333.354	7.671.574
2015	258	182	1.429.005	6.282.539
2016	212	174	1.845.868	8.493.262
2017	192	140	2.626.000	7.169.261
2018	182	142	4.195.458	4.780.269
2019	145	96	1.976.630	6.807.636
2020	195	116	1.566.623	5.354.899
2021	164	133	3.561.775	6.647.715

De vraag van de leden van de SP-fractie betreft echter de fraudesignalerende rol van de curator en die strekt verder dan het doen van onderzoek naar en de aanpak van kennelijk onbehoorlijk bestuur waarop de GSR 2012 ziet. Deze fraudesignalerende rol van de curator vloeit voort uit de Wet versterking positie curator en staat los van de GSR 2012. Op dit moment worden de Wet Versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod geëvalueerd onder leiding van het WODC en wordt er dus ook onderzoek gedaan naar de manier waarop curatoren hun fraudesignalerende rol in de praktijk (kunnen) oppakken.⁴ De oplevering van het onderzoek wordt in het tweede kwartaal van 2023 verwacht en ik zal uw Kamer hierover dan informeren. Verder loopt er op dit moment ook een onderzoek onder leiding van het WODC naar de financiering van de curator.⁵ De uitkomsten van dit onderzoek verwacht ik in de zomer van 2023 en ook daarover zal ik uw Kamer dan informeren.

5.2 Sanctionering en handhaving

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de zorgen van de Afdeling ten aanzien van het ontbreken van privaatrechtelijke handhavingmogelijkheden voor schuldeisers en het advies van de Afdeling om een aantal mogelijkheden daarvoor nader te verkennen.

De Afdeling noemt daarbij een aanpassing van de regeling van bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement of een aanpassing van de regeling van bestuurdersaansprakelijkheid in het geval van indienen van onjuiste jaarstukken. Ook zou volgens de Afdeling nog kunnen worden overwogen om een individuele schuldeiser naast het OM de mogelijkheid te geven om de rechter te verzoeken een bestuursverbod op te leggen.

⁴ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3222---evaluatie-van-de-wet-versterking-positie-curator-en-de-wet-civielrechtelijk-bestuursverbod>.

⁵ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3365---financiering-curator>.

In het nader rapport wordt weliswaar kort ingegaan op deze mogelijkheden, maar deze leden vinden dat het onderhavige wetsvoorstel er niet toe mag leiden dat de komende twee jaren niet wordt nagedacht over aanvullende privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden bij het vermoeden van misbruik van de turboliquidatieregeling. Kan de regering toezeggen dat zij in overleg treedt met de eerder geconsulteerde partijen over de vraag hoe aanvullende privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden effectief kunnen zijn om misbruik te voorkomen?

De werking van deze tijdelijke regeling wordt gedurende de looptijd gemonitord, zodat de opgedane ervaringen – waaronder die met het benutten van de privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden – meege-
nomen kunnen worden bij de besluitvorming over het al dan niet invoeren van een structurele regeling.

Ik ben het zonder meer eens met de leden van de VVD-fractie dat het wenselijk is dat de praktijk ook de gelegenheid krijgt om te reflecteren op de conclusies die in dit kader getrokken worden.

6. Overig

Kan de regering voor de leden van de SP-fractie verduidelijken wat zij met het woord «schriftelijk» in art. 19b lid bedoelt? Bedoelt de regering hiermee te zeggen dat een mededeling per aangetekende post, dan wel per e-mail met ontvangstbevestiging gedaan moet worden? Zo nee, wat bedoelt zij dan met «schriftelijk»?

Het schriftelijkheidsvereiste betekent in abstracto dat een leesbare boodschap op een gegevensdrager moet worden overgebracht. Aan dit vereiste kan op verschillende manieren worden voldaan, bijvoorbeeld door de mededeling per (aangetekende) brief, per e-mail of per exploit te doen. De mededeling moet de ontvanger in principe hebben bereikt om werking te hebben (artikel 3:37 lid 3 BW). Als de verzender ontvangst van de mededeling wil kunnen bewijzen, houdt hij daarmee rekening bij het kiezen van de vorm waarin hij de mededeling doet. Zoals de leden van de SP-fractie al opmerken, kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een e-mail met ontvangstbevestiging of aangetekende brief.

Artikelsgewijs

Artikel I

De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 19b lid 1 een verplichting wordt geïntroduceerd voor het bestuur om binnen veertien dagen financiële verantwoording af te leggen als de rechtspersoon is ontbonden wegens het ontbreken van baten. Hoe beoordeelt de regering deze wetsbepaling in het licht van een effectieve en eenvoudige beëindiging van een rechtspersoon zonder baten en zonder schulden? Wordt de drempel hierbij niet onnodig hoog gelegd voor deze rechtspersoon, terwijl de regeling hoofdzakelijk is bedoeld om misbruik tegen te gaan van malafide bestuurders van een rechtspersoon met schulden?

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik graag terug naar mijn reactie op een eerdere vraag van de leden van de CDA-fractie of de verantwoordings- en bekendmakingsplicht niet een te hoge drempel opwerpt in geval van de beëindiging van een rechtspersoon zonder baten en zonder schulden in paragraaf 3.1. In aanvulling daarop merk ik op dat de deponeringstermijn van veertien dagen na beëindiging van de rechtspersoon naar mijn verwachting geen drempelverhogend effect heeft. De deponeringstermijn verandert namelijk niets aan de regel op

basis van artikel 2:19 lid 4 BW dat beëindiging van de rechtspersoon bij toepassing van de turboliquidatie van rechtswege plaatsvindt als er geen baten meer zijn op het moment dat een ontbindingsbesluit wordt genomen door (afhankelijk van de rechtspersoon) de aandeelhouders of het bestuur. Dat betekent dat de aandeelhouders of het bestuur het moment van beëindiging in principe zelf in de hand blijven houden. De te deponeren stukken kunnen worden voorbereid voorafgaand aan het ontbindingsbesluit. Daarmee hoeft niet gewacht te worden totdat het ontbindingsbesluit is genomen.

De termijn van veertien dagen na beëindiging is mede daarom ruim genoeg voor de bestuurder om tot een afronding van het turboliquidatie-traject te komen en doet tegelijkertijd recht aan het belang van een actueel handelsregister en het belang van vooral de betrokken schuldeisers om spoedig kennis te kunnen nemen van de beëindiging van de rechtspersoon en de stukken waarmee inzicht kan worden verkregen in de financiële situatie van de rechtspersoon voordat deze werd ontbonden.

Artikel IV

Over het overgangsrecht hebben de leden van de SP-fractie nog de volgende vraag. Waarom wordt ervoor gekozen om de mogelijkheid van een bestuursverbod pas in te laten gaan bij drie overtredingen ná inwerkingtreding van dit wetsvoorstel? Als iemand reeds nu al twee keer faillissementsfraude heeft gepleegd of een onderneming heeft laten ontbinden met achterlating van schulden, dan zou die persoon dat nog twee keer mogen doen na inwerkingtreding van deze wet, en pas bij de derde keer (vijfde keer in totaal dan), zou een bestuursverbod op grond van artikel 19c in beeld komen als mogelijkheid. Begrijpen deze leden dat goed? Zo ja, waarom acht de regering dit wenselijk? Zou het niet veel beter zijn om ook de overtredingen die iemand vóór inwerkingtreding heeft begaan mee te nemen in de mogelijkheid om een bestuursverbod op te leggen na inwerkingtreding van deze wet? Zo nee, waarom niet?

Als gedragingen van vóór de inwerkingtreding van het voorgestelde civielrechtelijke bestuursverbod mee zouden mogen wegen bij het opleggen van een bestuursverbod, zou de bepaling in feite op zijn inwerkingtreding vooruitlopen. Omdat bestuurders toen niet op het civielrechtelijk bestuursverbod bedacht waren, beschikken zij mogelijk niet meer over bescheiden waarmee zij zich kunnen disculperen. Met het oog op de rechtszekerheid geldt het bestuursverbod daarom alleen voor turboliquidaties en daarmee samenhangende omstandigheden die zich na de inwerkingtreding hebben voorgedaan.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind