

Wet tot tijdelijke wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek 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)

Memorie van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de ontbinding op eigen initiatief van rechtspersonen zonder baten, in de zin van artikel 2:19 lid 1 onderdeel a en lid 4 van het Burgerlijk Wetboek ('BW'), in de praktijk ook 'turboliquidatie' genoemd. Als een rechtspersoon geen baten heeft op het tijdstip van ontbinding, valt het tijdstip van ontbinding samen met de beëindiging van de rechtspersoon. Dit geldt ook als hij schulden heeft. 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 deze wijze kunnen zij toewerken naar een situatie waarin de rechtspersoon betrekkelijk snel en eenvoudig kan worden beëindigd.

Er zijn signalen dat een aanzienlijk aantal ondernemers, mede als gevolg van de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak, overwegen om gebruik te maken van deze beëindigingswijze. Door de COVID-19 uitbraak zijn veel ondernemers lange tijd belemmerd in hun bedrijfsvoering. Ondanks de uitgevaardigde financiële steun- en herstelpakketten hebben veel ondernemers moeten interen op hun reserves en/of hebben betalingsachterstanden opgelopen. Zelfs als de economie straks weer volledig opengesteld kan worden, zullen niet alle ondernemers in staat zijn om hun plek op de markt terug te veroveren. Dit maakt dan dat er voor het desbetreffende bedrijf geen toekomst meer is. Voorzienbaar is dat een toenemend aantal ondernemers zal willen stoppen met hun bedrijf. Tegen deze achtergrond heeft de Minister voor Rechtsbescherming per brief van 27 mei 2021 aan uw kamer aangekondigd een brede aanpak te zullen uitwerken met betrekking tot het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging.¹

De verwachte toename van het gebruik van de ontbinding zonder baten op korte termijn draagt tevens een toename van het risico in zich van misbruik van deze regeling in het geval de rechtspersoon ophoudt te bestaan met achterlating van schulden. Het onbetaald laten van schulden kan te maken hebben met onrechtmatig of frauduleus handelen van bestuurders. De toename van dat

¹ [Het steun- en herstelpakket in het derde kwartaal van 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.](#)

risico noopt tot het treffen van (in ieder geval tijdelijke) maatregelen, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel. Zoals eerder is opgemerkt, leidt de regeling ertoe dat een rechtspersoon automatisch wordt beëindigd als deze op het tijdstip van de ontbinding geen enkele baten meer heeft. Dit automatische gevolg kan ertoe leiden dat malafide bestuurders toewerken naar een situatie waarin baten ontbreken op het moment van ontbinding om te bewerkstelligen dat de rechtspersoon ophoudt te bestaan zonder verantwoording te hoeven afleggen. Bovendien kan het bestuur ongehinderd zijn activiteiten voortzetten in een nieuwe rechtspersoon. Schuldeisers worden geconfronteerd met een schuldenaar die niet meer bestaat, wat hen bemoeilijkt bij het overwegen en ondernemen van juridische stappen. Zij beschikken veelal niet over de informatie die zij daarvoor nodig hebben.

Dit wetsvoorstel beoogt de transparantie van de regeling te vergroten, de rechtsbescherming van schuldeisers te verbeteren en misbruik ervan effectiever te bestrijden. Hierdoor zal bovendien het vertrouwen in de beëindigingswijze worden vergroot, waardoor de regeling toegankelijker wordt voor ondernemingen en het gebruik daarvan wordt gefaciliteerd. Met een gecontroleerde beëindiging van rechtspersonen via deze weg kan worden voorkomen dat schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt. De voorgestelde regeling zorgt ervoor dat ondernemers, als de economische gevolgen van de COVID-19 pandemie straks zijn bedwongen, zowel privé als zakelijk verder kunnen. Het wetsvoorstel bevat een verplichting voor het bestuur om bij deze wijze van beëindiging een aantal stukken openbaar te maken door deze te deponeren bij de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven, wat hoofdzakelijk om het handelsregister zal gaan. Dit betreft stukken waarin het bestuur financiële verantwoording aflegt. In het geval waarbij schulden achterblijven, maakt dit wetsvoorstel het daarnaast mogelijk om bestuurders langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod op te leggen, als zij:

- niet aan de voorgestelde deponeringsverplichting hebben voldaan,
- in aanloop naar de ontbinding doelbewust één of meer schuldeisers aanmerkelijk hebben benadeeld, of
- herhaaldelijk betrokken zijn geweest bij een ontbinding zonder baten met achterlating van schulden, tenzij hen daarvan geen persoonlijk verwijt treft.

Een bestuursverbod kan ook op de twee laatstgenoemde gronden worden opgelegd in het geval een rechtspersoon zonder baten, met achterlating van schulden, door een beschikking van de Kamer van Koophandel is ontbonden op grond van artikel 2:19a BW. Deze maatregelen zorgen voor meer transparantie bij de toepassing van de ontbinding zonder baten. Ook zorgen deze maatregelen ervoor dat kan worden opgetreden als de regeling niet op de juiste wijze wordt gehanteerd, waar ook een preventieve werking vanuit gaat.

De invoering van de voorgestelde maatregelen zullen overheidsuitgaven meebrengen, waaronder begrepen kosten om de deponering van de genoemde stukken mogelijk te maken. Dit zal voornamelijk gaan om deponeringen bij het handelsregister, die wordt beheerd door de Kamer van Koophandel. Ook kosten om de deponeringsverplichting strafrechtelijk te kunnen handhaven vallen onder deze overheidsuitgaven. Voor een spoedige invoering is op korte termijn budget nodig. Eerder is al benoemd dat de regeling urgentie heeft omdat de

verwachting is dat de uitbraak van het COVID-19 virus onder meer tot gevolg zal hebben, dat meer ondernemers gebruikt zullen willen maken van de regeling om met hun bedrijf te kunnen stoppen. Gelet hierop heeft het huidige demissionaire kabinet een bijzonder budget beschikbaar kunnen maken als onderdeel van een steun- en herstelpakket in het kader van de COVID-19 uitbraak. Dit bijzondere budget is naar zijn aard tijdelijk en beschikbaar voor twee jaar, omdat de verwachting is dat vanaf dat moment geen sprake meer zal zijn van directe economische effecten als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus. Om die reden zijn de voorgestelde maatregelen vooralsnog ook van tijdelijke aard en gelden zij in principe voor twee jaar. Het wetsvoorstel bevat desalniettemin de mogelijkheid om de toepasselijkheid van de maatregelen bij koninklijk besluit te verlengen. Dit heeft de volgende achtergrond. Na afloop van de genoemde periode van twee jaar kan de wenselijkheid blijken om de maatregelen structureel in te voeren. Gelet op de demissionaire status van het huidige kabinet ligt het in de rede om een toekomstig kabinet de ruimte te geven om hierover te beslissen. Om dit kabinet daartoe in staat te stellen, zal de effectiviteit van de maatregelen gemonitord worden. Dit biedt het nieuwe kabinet de gelegenheid de kosten en de baten van de regeling goed tegen elkaar af te wegen. Mocht de uitkomst zijn dat een structurele regeling gewenst is, dan vergt dit een wetswijziging en kunnen de tijdelijke maatregelen in de tussentijd worden verlengd, zodat de wetswijziging intussen kan worden voorbereid.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De huidige regeling dat rechtspersonen zonder baten ophouden te bestaan op het moment van ontbinding is in 1994 ingevoerd in artikel 2:19 lid 4 BW, tegelijk met de introductie van de ambtshalve ontbindingsbevoegdheid van de Kamer van Koophandel in artikel 2:19a BW. De achtergrond van beide regelingen is dat het wenselijk werd geacht dat lege, inactieve rechtspersonen op eenvoudige wijze konden worden beëindigd, enerzijds om te voorkomen dat er misbruik van werd gemaakt, anderzijds om de registers te ontlasten waarin deze rechtspersonen stonden ingeschreven.² Het feit dat een rechtspersoon al verschillende jaren bij de Kamer van Koophandel staat ingeschreven, kan voor een fraudeur aantrekkelijk zijn, omdat het de schijn kan wekken dat het om een bonafide onderneming gaat. Het risico bestaat dat deze rechtspersonen worden opgekocht om als dekmantel te fungeren voor malafide activiteiten. Artikel 2:19 lid 4 BW beoogt dergelijk misbruik te voorkomen.

Tegen deze achtergrond worden met de term 'baten' de activa van de rechtspersoon bedoeld. In het geval een rechtspersoon zonder baten wordt beëindigd door middel van een ontbinding, schrijft het huidige artikel 2:19 lid 4 BW voor dat daarvan opgave moet worden gedaan aan het handelsregister. Bij het beëindigen van een rechtspersoon via deze weg hoeven aanzienlijk minder formaliteiten in acht te worden genomen, dan bij een vereffening met baten.

Als de rechtspersoon wel baten heeft op het tijdstip van ontbinding, blijft hij na ontbinding voortbestaan voor zover dat nodig is voor de vereffening ervan (artikel 2:19 lid 5 BW). Zijn vermogen wordt vereffend door een vereffenaar,

² *Kamerstukken II* 1991/92, 22 482, nr. 3, p. 2.

vaak een bestuurder, met name volgens de formaliteiten die zijn voorgeschreven in artikel 2:23 e.v. BW. De vereffening houdt in dat baten worden gerealiseerd (zoals het innen van vorderingen), schulden worden betaald, rechtsbetrekkingen worden afgewikkeld en dat een eventueel overschot wordt uitgekeerd aan rechthebbenden. De regeling gaat ervan uit dat alle schulden worden voldaan of met alle schuldeisers tot een vergelijk wordt gekomen. Lukt dat niet en blijkt dat de schulden de baten vermoedelijk zullen overtreffen, dan vraagt de vereffenaar het faillissement aan (artikel 2:23 lid 4 BW). Daarnaast voorziet de regeling onder meer in een verplichting voor de vereffenaar om rekening en verantwoording af te leggen als een overschot resteert en in een mogelijkheid voor schuldeisers en rechthebbenden tot het overschot om daartegen in verzet te gaan bij de rechtbank (artikel 2:23b BW). De vereffening eindigt als de vereffenaar geen baten meer bekend zijn (artikel 2:23b lid 9 BW). Dat is ook het moment waarop de rechtspersoon ophoudt te bestaan.

Uit het aantal door bestuurders aan de Kamer van Koophandel opgegeven ontbindingen zonder baten, zonder wettelijke vereffening, blijkt dat toepassing van artikel 19 lid 4 BW ingang heeft gevonden. In de periode 2016 t/m 2020 hebben tussen de 30.000 en 39.800 ontbindingen zonder baten plaatsgevonden als gevolg van een ontbindingsbesluit, waarbij tot 2019 een jaarlijkse toename zichtbaar is en het grotendeels gaat om besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (78%) en stichtingen (16%).

De regeling biedt in de praktijk ruimte aan bestuurders om toe te werken naar een situatie waarin er geen baten meer zijn op het tijdstip van ontbinding. In die gevallen worden eerst eventuele rechtsbetrekkingen afgewikkeld, baten te gelde gemaakt, schulden betaald en een eventueel overschot uitgekeerd aan rechthebbenden. Vervolgens wordt de rechtspersoon ontbonden door een aandeelhouders- of bestuursbesluit (artikel 2:19 lid 1 sub a BW). Omdat baten op het tijdstip van ontbinding ontbreken, houdt de rechtspersoon gelijktijdig op te bestaan. Dat geldt ook als de rechtspersoon op dat moment nog één of meer schulden heeft.³ In de literatuur is deze route ook wel 'feitelijke' vereffening genoemd.⁴ De afwikkeling op zichzelf is niet anders dan wanneer een vereffening plaatsvindt in de zin van artikel 2:23 e.v. BW. Aan de formaliteiten die deze bepalingen aan de vereffening verbinden, zoals hiervoor omschreven, wordt evenwel niet toegekomen. Deze zijn alleen van toepassing als de rechtspersoon baten heeft op het tijdstip van ontbinding. Als gevolg daarvan is ook het hiervoor besproken artikel 2:23a lid 4 BW niet van toepassing, op grond waarvan de vereffenaar verplicht is om het faillissement aan te vragen als de schulden de baten vermoedelijk zullen overtreffen en de schuldeisers niet instemmen met een vereffening buiten faillissement. Het ligt evenwel voor de hand dat het bestuur niet kiest voor een beëindiging op de voet van artikel 2:19 lid 4 BW als de feitelijke vereffening complex blijkt en de schuldenlast niet gering is.

Dat er feitelijk kan worden vereffend buiten faillissement en buiten een wettelijk

³ HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636.

⁴ O.m. M.Y. Nethé, 'Turboliquidatie: oorbaar gebruik, abusievelijk gebruik en misbruik', in: *Handboek Notarieel ondernemingsrecht, B.V. en N.V.*, (serie Van der Heijden Instituut), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 405-493.

vereffeningstraject, wordt als een voordeel beschouwd. Afwikkeling kan als gevolg daarvan in de regel eenvoudiger en sneller plaatsvinden. Deze gang van zaken is op zichzelf niet nadelig voor betrokkenen, zoals schuldeisers, zo lang de feitelijke vereffening rechtmatig geschiedt.

Onder omstandigheden kan er evenwel van benadeling sprake zijn. Artikel 2:19 lid 4 BW laat onverlet dat de rechtspersoon zonder baten, maar met één of meer schulden, ophoudt te bestaan. De zorgen die in het verleden zijn geuit over de regeling hebben betrekking op gevallen waarin de rechtspersoon is opgehouden te bestaan met achterlating van één of meer schulden. De regeling zou zich te eenvoudig lenen voor misbruik.⁵ In geval van misbruik wordt het ertoe geleid dat de rechtspersoon wel schulden, maar geen baten heeft, bijvoorbeeld door baten te ontvreemden of weg te sluizen naar het buitenland. Vervolgens kan met een ontbindingsbesluit worden bewerkstelligd dat de rechtspersoon ophoudt te bestaan. Schuldeisers worden achteraf geconfronteerd met een schuldenaar die niet meer bestaat en hebben geen inzicht in de laatste financiële stand van zaken bij de schuldenaar.

Dat malafide ontbindingen zich voordoen, staat in de praktijk niet ter discussie. De omvang is evenwel niet eenvoudig vast te stellen, omdat onregelmatigheden voorafgaand aan de ontbinding plaatsvonden en – anders dan bijvoorbeeld in faillissement – derden niet zonder meer beschikken over financiële bescheiden van de rechtspersoon.

Er staat een aantal procedures voor herstel ter beschikking van schuldeisers, die ook aanhangig worden gemaakt in geval van onregelmatigheden die niet strafbaar zijn, zoals bij paulianeuze transacties of wanbeleid van het bestuur. Als de schuldeiser bekend is met – potentiële – baten van de rechtspersoon (bijvoorbeeld na een geslaagde actio pauliana), dan kan hij de rechtbank verzoeken om een vereffening, in welk kader de rechtspersoon herleeft (artikel 2:23c BW).⁶ De drempel voor het aannemen van baten is laag volgens vaste jurisprudentie.⁷ Niettemin moet de schuldeiser wel over informatie beschikken waaruit het bestaan van baten kan worden afgeleid. De schuldeiser kan daarnaast het voormalig bestuur van de beëindigde rechtspersoon persoonlijk aansprakelijk stellen, als daartoe aanleiding is.⁸ De drempel voor bestuurdersaansprakelijkheid ligt hoog en moet goed worden onderbouwd door de schuldeiser. Tot slot kan de schuldeiser het faillissement van de beëindigde

⁵ Zie o.a.: NRC 19 november 2018, 'Turboliquidatie: een toolkit voor fraudeurs' door C. Driessen; Nethe 2016, p. 405-493; S. Renssen, 'Een BV in zwaar weer: turboliquidatie of faillissementsaanvraag', *Ondernemingsrecht* 2014, 121.

⁶ Artikel 2:23c BW bepaalt dat een dergelijk verzoek ook kan worden gedaan door de schuldeiser of gerechtigde die tot het saldo opkomt. In het geval van ontbinding zonder baten is er geen sprake van een saldo, zodat dit onderdeel van het artikel buiten beschouwing blijft. Dat het ook mag gaan om een potentiële bate, volgt uit HR 31 oktober 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2480.

⁷ De schuldeiser moet de bate voldoende aannemelijk kunnen maken om toewijzing van het verzoek te rechtvaardigen., Vgl. HR 11 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0366; HR 2 oktober 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2727. Het mag om een potentiële bate gaan. HR 31 oktober 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2480.

⁸ HR 8 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AZ0758.

rechtspersoon aanvragen.⁹ Daarvoor hoeft de rechtspersoon niet eerst te herleven. Voor toewijzing van het faillissementsverzoek moet de schuldeiser in de regel aantonen dat minstens één andere schuldeiser ook onbetaald is gebleven.

Voor het instellen van de genoemde procedures hebben de schuldeisers informatie nodig die bij een ontbinding zonder baten nu veelal niet beschikbaar is. De meest recente gegevens zullen zij kunnen halen uit de gedeponeerde jaarrekening van het voorgaande boekjaar. Er wordt echter geen overzicht van de vermogenstoestand gedeponneerd voorafgaand aan de ontbinding en beëindiging, terwijl dat juist van belang is voor schuldeisers, omdat dit inzicht geeft in een feitelijke vereffening als die heeft plaatsgevonden. Onregelmatigheden die schuldeisers benadelen in geval van een ontbinding zonder baten, zijn veelal vergelijkbaar met onregelmatigheden rondom faillissement die schuldeisers benadelen. In faillissement behoort het tot de taak van de curator om ten behoeve van de schuldeisers te onderzoeken of en, zo ja, in hoeverre de schuldenaar verhaal biedt.¹⁰ Ook onderzoekt de curator wat de oorzaken zijn van het faillissement en beziet hij in dit verband wat er in de aanloop van het faillietverklaring is voorgevallen. Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking positie curator van 22 maart 2017 wordt van de curator verwacht dat hij bij het beheer en vereffenen van de boedel oog heeft voor eventuele onregelmatigheden (artikel 68 lid 2 Faillissementswet, hierna 'Fw') en is hij uitgerust met het instrumentarium om een en ander te traceren en redresseren.¹¹ Zo is de informatiepositie van de curator versterkt. De failliet is verplicht om zowel gevraagd als uit eigen beweging inlichtingen te verstrekken aan de curator over feiten en omstandigheden waarvan hij weet of behoort te weten dat deze voor de curator van belang kunnen zijn (artikel 105 Fw). In geval van een faillissement van een rechtspersoon, vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap gelden deze inlichtingen- en medewerkingsverplichtingen ook voor de natuurlijke personen achter de onderneming, zoals de huidige (middellijk) bestuurders, commissarissen, vennoten en voor feitelijk bestuurders of voor degenen zij die dat in de drie jaren voorafgaand aan het faillissement zijn geweest (artikel 106 Fw). Verder rust op de failliet een verplichting om de administratie over te leggen. Als de administratie zich bevindt onder een derde – bijvoorbeeld de boekhouder of de accountant – is deze ook verplicht om die aan de curator af te geven (artikel 105b Fw). Dit illustreert het belang van informatie in deze context.

Ter vergroting van het vertrouwen in de ontbinding zonder baten als instrument voor de aandeelhouders of het bestuur om een rechtspersoon te beëindigen, behoeft de positie van schuldeisers verbetering. Zij moeten zich een beter financieel beeld kunnen vormen van de rechtspersoon in kwestie. Met behulp van financiële informatie kan de schuldeiser beoordelen waar de baten zijn gebleven, of er andere schuldeisers zijn en of het zinvol is om de hiervoor

⁹ HR 22 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3269; HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636.

¹⁰ HR 22 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3269; HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636.

¹¹ Staatsblad 2017, nr. 124.

genoemde routes tot herstel te verkennen. Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in de maatregelen die de Minister voor Rechtsbescherming per brief van 7 oktober 2019 aan uw Kamer heeft aangekondigd als mogelijkheden om de regeling betreffende de turboliquidatie te verbeteren.¹² Voorgesteld wordt een verplichting op te nemen voor het bestuur om in geval van beëindiging van de rechtspersoon op deze wijze een slotbalans op te stellen en te deponeren, die vergezeld gaat van een bestuursverklaring waarom baten ontbreken en van een slotuitdelingslijst. Ook eventueel nog ontbrekende jaarrekeningen over eerdere boekjaren moeten alsnog worden gedeponereerd.

In aanvulling op de aangekondigde maatregelen wordt een bestuursverbod voorgesteld ter bestrijding van malafide ontbindingen zonder baten. Statutaire en feitelijke bestuurders die daarbij betrokken zijn geweest, kunnen in het huidige bestel zonder belemmering een nieuwe rechtspersoon oprichten en wederom schuldeisers benadelen door misbruik van te maken van de regeling. Door middel van een door de rechter opgelegd bestuursverbod kan dit worden voorkomen.

Gelet op de groei van het aantal ontbindingen zonder baten is verbetering van transparantie en de verantwoording door bestuurders op zijn plaats. Dit maakt het behoud voor bonafide ontbindingen mogelijk en verbetert de mogelijkheden voor herstel voor schuldeisers als zij in hun belangen zijn geschaad.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Verantwoordings- en bekendmakingsverplichting bestuur

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting van het bestuur om een aantal stukken openbaar te maken, als de rechtspersoon is ontbonden door een ontbindingsbesluit en daarmee ook is beëindigd wegens het ontbreken van baten (ingevolge artikel 2:19 lid 1 onderdeel a en lid 4 BW). In deze stukken wordt financiële verantwoording afgelegd over de ontbinding van de rechtspersoon en de eventuele voorafgaande feitelijke vereffening. Het gaat om een balans en een staat van baten en lasten over het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden; een schriftelijke toelichting waaruit de oorzaak blijkt van het ontbreken van baten en het bestaan van eventuele schulden; een slotuitdelingslijst voor zover met de resterende baten schulden zijn voldaan en tot slot jaarrekeningen als daartoe verplichtingen bestaan die nog niet zijn nagekomen. Die stukken moeten binnen tien werkdagen na de ontbinding van de rechtspersoon (die gelijktijdig plaatsvindt met de beëindiging) worden gedeponereerd door het bestuur bij het handelsregister en eventuele andere registers waarin de rechtspersoon is ingeschreven. De stukken zijn in het handelsregister in te zien, zolang de verplichte bewaartermijnen gelden. De opgave van de beëindiging wordt permanent bewaard (als 'gegeven van de onderneming') en de gedeponeerde stukken zullen zeven jaar worden bewaard (als 'overige deponeringen') (Selectiedocument Kamer van Koophandel vanaf 2014).

¹² Kamerstukken II 2019/20, 29 911, nr. 253.

Nadat het bestuur deze deponeringen heeft gedaan, stelt het eventuele schuldeisers hiervan onverwijld op de hoogte. Het gaat erom dat de schuldeisers spoedig kennis kunnen nemen van de beëindiging en de mogelijkheid om financiële gegevens van de rechtspersoon te raadplegen bij de te vermelden registers. De mededeling dat de deponeringen zijn gedaan, is vormvrij. Bij het benaderen van schuldeisers in dit kader, kan het bestuur uitgaan van de contactgegevens die zich in de administratie van de rechtspersoon bevinden. Het is niet de bedoeling om een plicht in het leven te roepen voor het bestuur om onderzoek te doen naar de contactgegevens van schuldeisers en evenmin naar de juistheid ervan. Van schuldeisers mag redelijkerwijs worden verwacht dat zij ervoor zorgdragen dat de schuldenaar over hun accurate gegevens beschikt. Of het bestuur al dan niet aan de mededelingsverplichting heeft voldaan, kan de rechter als omstandigheid meewegen in een eventuele procedure tegen het bestuur in het kader van de ontbinding zonder baten.

Met de voorgestelde verantwoordings- en bekendmakingsplicht blijft het voordeel van het huidige artikel 2:19 lid 4 BW behouden, te weten dat rechtspersonen eenvoudig kunnen worden beëindigd. Dit biedt ondernemers die geen toekomst meer zien in hun bedrijf, de gelegenheid om tijdig en gecontroleerd te stoppen. Zo kunnen zij voorkomen dat schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt. Ook kan hiermee worden voorkomen dat inactieve rechtspersonen blijven bestaan en uiteindelijk wellicht doelwit worden van partijen met malafide bedoelingen. Risico is namelijk dat deze inactieve rechtspersonen worden opgekocht om als dekmantel te fungeren voor malafide activiteiten. Het bestuur en de aandeelhouders kunnen dus nog steeds de rechtspersoon beëindigen door middel van een feitelijke vereffening, gevolgd door een ontbindingsbesluit. Dit past bovendien bij de autonomie van de aandeelhouders en het bestuur. De naleving van de verantwoordingsplicht (artikel 2:19b lid 1 BW) wordt versterkt, door niet-nakoming strafbaar te stellen in de Wet op de economische delicten ('WED').

Naast het behouden van het voordeel dat rechtspersonen door een ontbindingsbesluit kunnen worden ontbonden zonder dat een (wettelijke) vereffening daarop volgt, verbetert de verantwoordings- en bekendmakingsplicht de rechtsbescherming van schuldeisers. Dit zal naar verwachting ook het vertrouwen doen toenemen in de ontbinding zonder baten als instrument voor een rechtspersoon om te eindigen. Schuldeisers kunnen zich met behulp van de gedeponeerde stukken een beter beeld vormen van de actuele financiële situatie van hun schuldeiser. Zij kunnen inschatten of zich onregelmatigheden hebben voorgedaan in het zicht van ontbinding of dat er slechts sprake is geweest van betalingsonmacht. Dit draagt bij aan de beoordeling of en zo ja, welke, route tot herstel de schuldeiser kan en wil bewandelen (vereffening, aansprakelijkstelling van het bestuur of faillietverklaring). De gedeponeerde stukken zijn behulpzaam bij het voldoen aan de bewijslast in deze procedures. Bovendien zullen ze behulpzaam zijn bij de beoordeling of het vergaren van meer informatie via onder meer de gerechtelijke weg (zoals het vragen van inzage in administratie of getuigenverklaringen) opportuun is.

Het is onderwerp van debat met uw Kamer geweest of schuldeisers beschermd moeten worden, door artikel 2:19 lid 4 BW zodanig aan te passen dat de rechtspersoon zonder baten alleen ophoudt te bestaan als er ook geen schulden zijn.¹³ Voor deze beperking is uiteindelijk niet gekozen. Het voorkomt misbruik niet en is ook niet handhaafbaar. Fraudeurs die baten verzwijgen, kunnen evengoed schulden verzwijgen. Schuldeisers komen daarmee niet in een betere positie te verkeren. Er doen zich bovendien lang niet altijd onregelmatigheden voor. Een nadeel van deze beperking is bovendien dat het aanleiding zou kunnen geven tot een toeloop van een groot aantal faillissementen met lege boedels. Dit zou leiden tot een omvangrijk beslag op en hoge kosten voor de rechtspraak, terwijl de kans groot is dat deze faillissementen uiteindelijk zullen worden opgeheven vanwege het ontbreken van baten. Een schuldeiser schiet daar per saldo niets mee op en een curator, die vanwege een lege boedel geen salaris ontvangt voor zijn werkzaamheden, evenmin.

De voorgestelde verantwoordings- en bekendmakingsplicht geldt ongeacht of de beëindigde rechtspersoon schulden achterlaat of niet. Ook als er geen schulden achterblijven, is een verantwoordingsplicht van belang. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt in de praktijk vaak vermogen afgewikkeld voorafgaand aan de ontbinding (buiten toepassing van de regels daarvoor in de artikelen 2:23 e.v. BW). Mocht er achteraf, na ontbinding van de rechtspersoon, discussie of een geschil ontstaan in het kader van de vereffening, dan bieden de gedeponeerde stukken de nodige transparantie over dit proces. Op deze wijze wordt voorzien in een waarborg voor schuldeisers, zonder dat overlap ontstaat met de wettelijke regels voor vereffening.

De verantwoordingsplicht betekent enige lastenverzwaring voor rechtspersonen. Gelet op de verbetering van de rechtsbescherming van met name schuldeisers, is deze lastenverzwaring alleszins aanvaardbaar. De huidige regeling stelt schuldeisers bij voorbaat op een achterstand. De voorgestelde aanpassing draagt zorg voor een betere balans tussen het eenvoudig beëindigen van de rechtspersoon en de informatiepositie van schuldeisers.

De lastenverzwaring ten aanzien van de te deponeren stukken wordt beperkt door aansluiting bij bestaande regelingen. Artikel 2:10 lid 2 BW kent bijvoorbeeld een verplichting tot het opstellen van slotbalans en staat van baten en lasten. Daarnaast moet zijn voldaan aan reeds bestaande verplichtingen om jaarrekeningen over alle eerdere boekjaren openbaar te maken (onthefingen daargelaten). Waar een slotbalans toont dat er geen baten meer zijn, bieden de voorgaande jaarrekeningen een belangrijk aanvullend zicht op de vraag of er eerder wel baten waren en zo ja, welk beeld er is van het financieel verloop.

Nieuw zijn de opgave van redenen waarom er geen baten en eventueel wel schulden zijn op het moment van ontbinding en de slotuitdelingslijst als voorafgaand aan de ontbinding vermogen is afgewikkeld met het oog op de beëindiging van de rechtspersoon (een 'feitelijke' vereffening). De opgave van redenen betreft een beknopte toelichting op hetgeen – grotendeels – uit de

¹³ *Kamerstukken II 2018/19*, 29 911, nr. 210, p. 19; *Kamerstukken II 2018/19*, 29 911, nr. 243, p.3.

gedeponeerde financiële stukken blijkt. De slotuitdelingslijst moet laten zien dat de schulden volgens de wettelijke rangorde zijn voldaan in het kader van de voorafgaande afwikkeling. Het bevat de totale bevoorrechte vorderingen, door pand, hypotheek of retentierecht gedekte vorderingen en concurrente vorderingen en de bedragen die aan deze categorieën zijn voldaan.

3.2 *Bestuursverbod*

Het voorgestelde bestuursverbod beoogt malafide ontbindingen zonder baten te bestrijden. Het verbod kan op verzoek van het openbaar ministerie worden opgelegd voor maximaal vijf jaar en vormt een beletsel voor de uitoefening van een functie als bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen. Een benoeming tot bestuurder of commissaris in weerwil van het verbod is nietig. De regeling is van toepassing in het geval de beëindigde rechtspersoon is ontbonden door een ontbindingsbesluit of een beschikking van de Kamer van Koophandel (artikel 2:19 lid 1 a en e BW) en één of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven. Bestuurders kunnen langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod opgelegd krijgen, wanneer zij niet aan de voorgestelde deponeringsverplichting hebben voldaan uit artikel 19b lid 1 (voor zover van toepassing), voorafgaand aan de ontbinding zonder baten doelbewust één of meer schuldeisers aanmerkelijk hebben benadeeld of herhaaldelijk rechtspersonen hebben ontbonden zonder baten met achterlating van schulden, tenzij hen daarvan geen persoonlijk verwijt treft. Voorkomen wordt dat deze bestuurders dergelijke onwenselijke activiteiten voortzetten of herhalen in een nieuw op te richten rechtspersoon en opnieuw schuldeisers benadelen. Dit is niet alleen van belang voor individuele schuldeisers, maar ook voor het handelsverkeer waarop dergelijke onregelmatigheden een verstoring effect hebben.

Het bestuursverbod is in 2016 ingevoerd in de Faillissementswet en is een beproefd instrument gebleken voor bestuurders die zich – kort gezegd - bezighouden met faillissementsfraude of faillissementsrecidive of die zich schuldig hebben gemaakt aan wanbestuur in de aanloop naar een faillissement.¹⁴ Zij kunnen langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod opgelegd krijgen op grond van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod (artikelen 106a–106e Fw). De onregelmatigheden die betrekking hebben op benadeling van schuldeisers en verstoring van het handelsverkeer zijn bij faillissement en bij ontbinding zonder baten van gelijke aard. Vanwege aangescherpte maatregelen ter bestrijding van faillissementsfraude moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat fraudeurs hun toevlucht zoeken tot de ontbinding zonder baten. De voorgestelde regeling beoogt daartegen een drempel op te werpen.

Vanwege deze verwantschap sluit het voorgestelde bestuursverbod nauw aan bij het bestaande bestuursverbod in faillissement. De gevolgen zijn aan elkaar gelijk. Nadat het vonnis onherroepelijk is geworden waarin het bestuursverbod is opgelegd, wordt de bestuurder uitgeschreven uit het Handelsregister en wordt het verbod geregistreerd. De rechtbank kan zo nodig overige gevolgen van het

¹⁴ Staatsblad 2016, nr. 153.

bestuursverbod regelen, zoals het aanwijzen van een tijdelijk, vervangend bestuurder. Tot slot kan een uitspraak waarin het bestuursverbod wordt opgelegd, niet uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard. Als gevolg daarvan kan de bestuurder in functie blijven, totdat de uitspraak onherroepelijk is geworden.

Met een bestuurder wordt voor de toepassing van dit artikel gelijkgesteld degene die het beleid van de rechtspersoon heeft bepaald of mede heeft bepaald, als ware hij bestuurder. Daarnaast kan het bestuursverbod worden opgelegd aan bestuursleden van een monistisch bestuur, bestaande uit uitvoerende en niet-uitvoerende bestuurders, en aan 'katvangers'. Katvangers zijn in feite stromannen die tegen betaling op papier bestuurder zijn om aan het zicht te onttrekken wie er aan de touwtjes trekt. Om te voorkomen dat bestuurders zich aan een bestuursverbod kunnen onttrekken door kort voor de ontbinding af te treden, kan het verbod ook worden opgelegd aan gewezen bestuurders.

4. Regeldruk

De voorgestelde verantwoordings- en bekendmakingsplicht voor rechtspersonen is nieuw en zal enige administratieve lasten met zich meebrengen. Omdat aansluiting is gezocht bij bestaande regelingen, is de verwachting dat de toename van de lasten niet substantieel is. Het vereiste om verplichtingen tot het deponeren van jaarrekeningen na te leven, leidt niet tot een lastenverzwaring, omdat het om reeds bestaande verplichtingen gaat. De opgave van redenen waarom baten op het tijdstip van ontbinding ontbreken en eventuele schulden onbetaald blijven, kan voorts beknopt blijven. Voor de slotuitdelingslijst, ten slotte, zal er bij de Kamer van Koophandel een formulier beschikbaar worden gesteld, aan de hand waarvan het bestuur de slotuitdelingslijst eenvoudig kan opstellen. De tijd die met het opstellen, deponeren en bekendmaken van de stukken gemoeid is, zal naar schatting 15 minuten bedragen als er geen feitelijke vereffening heeft plaatsgevonden voorafgaand aan ontbinding en 1 uur als die wel heeft plaatsgevonden. Als gemiddelde tijd wordt $(15 + 60) / 2 = 37,5$ minuten genomen. Met een uurtarief van 47 euro (intern uurtarief leidinggevenden en managers) komt dit neer op afgerond 29,4 euro per uur voor het voldoen aan de voorgestelde verantwoordings- en bekendmakingsplicht. In 2020 hebben er 35.800 ontbindingen zonder baten plaatsgevonden op grond van een ontbindingsbesluit. Daarmee komt de geschatte regeldruk op $(29,4 \times 35.800) = \text{EUR } 1.052.520$ euro.

5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

Het navolgende bevat een voorlopige inschatting van de verwachte gevolgen voor de uitvoering en financiën, en wordt na de consultatiefase aangevuld.

De verantwoordings- en bekendmakingsplicht rond de beëindiging van rechtspersonen leidt tot een nieuwe categorie deponeringen bij de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven.

In juni 2019 is een wijziging aangenomen van de Handelsregisterwet 2007, waarin onder meer een grondslag is gecreëerd voor het publiceren van geldende

bestuursverboden in het kader van de Faillissementswet.¹⁵ Dit onderdeel kan pas in werking treden als er aanvullende uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld. Daartoe wordt een wijziging van het Handelsregisterbesluit 2008 voorbereid. Het voorgestelde bestuursverbod bij ontbindingen zonder baten kan daarbij aansluiten en zal daarom voor de Kamer van Koophandel niet tot substantiële financiële gevolgen leiden. Wel mag worden verwacht dat het voorgestelde bestuursverbod zal leiden tot een wat hoger aantal registraties.

De verwachting is dat de verantwoordings- en bekendmakingsplichten van het bestuur schuldeisers beter in staat stelt om procedures te voeren voor herstel, zodat deze procedures ook vaker zullen worden gevoerd. Ook het bestuursverbod zal naar verwachting leiden tot nieuwe procedures. Een en ander zal leiden tot een toename van de werklastgevolgen voor de rechtspraak.

De bedoeling is dat het bestuursverbod het OM meer handvatten geeft om fraude te bestrijden. De verwachting is dat het OM het bestuursverbod incidenteel zal inroepen. Eventuele werklastgevolgen van dit wetsvoorstel zijn om die reden naar verwachting beperkt.

De strafrechtelijke handhaving van de verantwoordingsplicht zal – net als het geval is bij jaarverslaggevingsverplichtingen – gebeuren door het Bureau Economische Handhaving (BEH) van de Belastingdienst. De buitengewoon opsporingsambtenaren van het BEH zijn in dat geval aangewezen als de bevoegde functionarissen om proces-verbaal op te maken. De selectie voor de te verbaliseren rechtspersonen maakt BEH in samenspraak met het Openbaar Ministerie. De processen-verbaal worden ter afdoening naar het Functioneel Parket bij het Openbaar Ministerie gezonden. Het Functioneel Parket beslist vervolgens over het strafrechtelijke vervolgtraject. Als gevolg hiervan zal de werklast van het OM en het BEH toenemen.

5. *Advies en consultatie*

[PM]

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A – Artikel 19b

Artikel 19b, eerste lid, introduceert een verplichting voor het bestuur om financiële verantwoording af te leggen in geval de rechtspersoon is ontbonden door een ontbindingsbesluit en daarmee ook is beëindigd wegens het ontbreken van baten (ingevolge artikel 2:19 lid 1 onderdeel a en lid 4 BW). Die financiële verantwoording wordt afgelegd door de stukken te deponeren bij de registers

¹⁵ Wet van 26 juni 2019 tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 in verband met de evaluatie van die wet, alsmede regeling van enkele andere aan het handelsregister gerelateerde onderwerpen in het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de Kamer van Koophandel, *Stb.* 2019, nr. 280.

waar de rechtspersoon is ingeschreven, zoals omschreven in het eerste lid. Ter toelichting daarop geldt het volgende.

De voorgestelde deponering van de balans en staat van baten en lasten met betrekking tot het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden (artikel 19b lid 1 sub a) is nieuw. De balans en staat van baten en lasten zijn evenwel geen nieuwe figuren en vormen (al dan niet gezamenlijk) onderdeel van verplichtingen zoals onder meer neergelegd in de artikelen 2:10 lid 2, 48 lid 1 en 299a BW. Het gaat erom dat een beeld kan worden gevormd van de activa en passiva, opbrengsten en kosten in de periode die aan de ontbinding vooraf is gegaan in het lopende boekjaar waarover geen jaarrekening meer wordt opgesteld. De periode waarop de balans en staat van baten en lasten betrekking hebben, eindigt op het tijdstip van ontbinding.

De financiële gegevens moeten worden vergezeld van een schriftelijke opgave van redenen van het bestuur waarom baten op het tijdstip van ontbinding ontbreken en eventuele schuldeisers onbetaald zijn gebleven (artikel 19b, lid 1 sub b). De opgave kan beknopt zijn, maar moet aansluiten bij de financiële gegevens (de overige subonderdelen van artikel 19b lid 1) en inzicht geven in de oorzaak van het ontbreken van baten en bestaan van eventuele schulden op het tijdstip van ontbinding.

Als met het oog op de beëindiging van de rechtspersoon vermogen is afgewikkeld en in dat kader schuldeisers zijn voldaan, moet ook een slotuitdelingslijst worden gedeponereerd (artikel 19b, lid 1, sub c). De slotuitdelingslijst heeft betrekking op de periode waarin de afwikkeling plaatsvond. Wanneer deze periode aanvangt, hangt af van de feitelijke gang van zaken, dit in tegenstelling tot de afwikkeling die plaatsvindt in het kader van de (wettelijke) vereffening en faillissement, die aanvangt op een bij wet geregeld moment. De lijst biedt het inzicht dat de schulden zijn voldaan volgens de wettelijke rangorde waarbinnen schuldeisers verhaal kunnen halen op de schuldenaar. Het is niet de bedoeling dat schuldeisers en rechthebbenden tot het overschot afzonderlijk op de lijst worden gespecificeerd. De schulden worden gecategoriseerd volgens de wettelijke rangorde: bevoorrechte vorderingen; door pand, hypotheek of retentierecht gedekte vorderingen en tot slot concurrente vorderingen. Per categorie wordt de totale schuld vermeld en het bedrag dat aan deze categorie is uitgekeerd. Ook is het voldoende om de omvang van het uitgekeerde overschot op te nemen. De Kamer van Koophandel zal daartoe een modelformulier opstellen.

Voor zover er nog niet is voldaan aan een bestaande verplichting om een of meer jaarrekeningen te deponeren over boekjaren die vooraf zijn gegaan aan het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden, moeten deze volgens de voorgestelde regeling alsnog worden gedeponereerd (artikel 19b lid 1 sub d). Waar de slotbalans toont dat er geen baten meer zijn op het moment van ontbinding, bieden de voorgaande jaarrekeningen een belangrijk aanvullend inzicht in het bestaan van baten voorafgaand aan de ontbinding en het financieel verloop tot de ontbinding.

Deze stukken moeten bij het Handelsregister worden gedeponereerd binnen tien werkdagen nadat de rechtspersoon is ontbonden. De termijn voor deponering begint te lopen op de dag die volgt op de dag waarop het ontbindingsbesluit is genomen. In het kader van transparantie omtrent de ontbinding en beëindiging van rechtspersonen langs deze weg is het van belang dat belanghebbenden spoedig van de rekening en verantwoording kennis kunnen nemen. Om die reden is gekozen voor een korte termijn. Tegelijkertijd mag worden verwacht dat de termijn ruim genoeg is om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. Ofwel er heeft een feitelijke vereffening plaatsgevonden, in het kader waarvan op het moment van ontbinding is aangestuurd, ofwel er zijn niet of nauwelijks baten geweest, als gevolg waarvan de te deponeren stukken van geringe omvang en weinig complex zullen zijn. In de tien werkdagen na ontbinding bestaat het bestuur strikt genomen niet meer, omdat de rechtspersoon, en daarmee zijn organen, is opgehouden te bestaan. Op het bestuur rust deze verplichting nog wel, net zoals het bestuur van een rechtspersoon die niet meer bestaat ook nog procesbevoegdheid kan hebben. Het tweede lid van artikel 19b bepaalt dat het bestuur eventuele schuldeisers mededeelt dat deze deponeringen zijn gedaan. Deze mededeling is vormvrij. Het bestuur kan schuldeisers bijvoorbeeld mondeling informeren, maar ook per brief of per e-mail. Daarbij mag het bestuur uitgaan van de contactgegevens van de schuldeisers, zoals die bij hem bekend zijn. De mededeling wordt onverwijld – dat wil zeggen zonder uitstel – gedaan na het deponeren van de stukken. Het gaat erom dat de schuldeisers kennis kunnen nemen van de beëindiging en de mogelijkheid om financiële gegevens van de rechtspersoon te raadplegen bij de te vermelden registers. De regeling beoogt te voorkomen dat schuldeisers er bij toeval en veel later achter komen dat hun schuldenaar niet meer bestaat.

Artikel 19 c

Artikel 19c, eerste lid, introduceert een bestuursverbod in het geval de rechtspersoon is ontbonden door een ontbindingsbesluit of een beschikking van de Kamer van Koophandel (artikel 2:19 lid 1 sub a en e BW) en gelijktijdig is beëindigd op grond van artikel 2:19 lid 4 BW wegens het ontbreken van baten, waarbij één of meer schuldeisers onbetaald zijn gelaten (zie ook hierboven in par. 3.2). De reikwijdte van het bestuursverbod is beperkt tot deze twee ontbindingsgronden, omdat met name deze in verband worden gebracht met malafide praktijken. Bovendien moet worden voorkomen dat door de voorgestelde verantwoordingsverplichting malafide bestuurders het ertoe leiden dat de rechtspersoon door een beschikking van de Kamer van Koophandel wordt ontbonden. Het verbod kan worden verzocht door het OM, in een reguliere civiele verzoekschriftprocedure waarop het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) van toepassing is. De mogelijkheid om het verbod te verzoeken wordt alleen aan het OM toegekend vanwege het doel van het bestuursverbod om fraude en aperte onregelmatigheden te bestrijden die hebben geleid tot benadeling van schuldeisers en hebben bijgedragen aan verstoring van het handelsverkeer. De bevoegdheid blijft op deze wijze in publieke hand, wat passend is vanwege de ingrijpende aard van het bestuursverbod. De bevoegdheid van het OM is bedoeld om te worden ingezet in gevallen waarin het algemeen belang in het geding is, zoals in het kader van

fraudebestrijding. De zinsnede 'kan de rechtbank een bestuursverbod uitspreken' laat de rechter de ruimte om alle omstandigheden van het geval mee te wegen. Dat brengt met zich mee dat de rechter af kan zien van een bestuursverbod, als hij bijvoorbeeld van oordeel is dat de gedragingen van de bestuurder niet zwaarwegend genoeg zijn om een verbod te rechtvaardigen of als er weliswaar schuldeisers onbetaald zijn gebleven, maar deze verklaren daar geen bezwaar tegen te hebben (bijvoorbeeld als het groepsmaatschappijen betreft).

Het verbod kan worden opgelegd als het gaat om de ontbinding van alle rechtspersonen die zijn genoemd in artikel 2:3 BW, te weten verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, nv's, bv's en stichtingen. Uit de cijfers van de Kamer van Koophandel blijkt dat het merendeel van de ontbindingen zonder baten bv's betreft (zie par. 2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Vanwege de ingrijpende aard van het bestuursverbod kan deze slechts worden opgelegd in drie specifieke gevallen, zoals omschreven in artikel 19c lid 1 sub a, b en c, die zich afzonderlijk van elkaar of gezamenlijk kunnen voordoen. Onderdeel a van het eerste lid bepaalt dat het bestuursverbod kan worden opgelegd, als de bestuurder niet heeft voldaan aan de verantwoordingsplicht uit artikel 19b lid 1. Deze grond drukt het belang uit van het verschaffen van financiële transparantie aan schuldeisers. Het bestuursverbod draagt bij aan het voorkomen van malafide ontbindingen waarin schuldeisers een informatieachterstand hebben. Het is niet de bedoeling dat bestuurders worden gesanctioneerd als slechts sprake is van een onbelangrijk verzuim van de verantwoordingsverplichting. Zo zal bijvoorbeeld sprake zijn van een onbelangrijk verzuim als de stukken enkele dagen te laat zijn gedeponneerd. De rechter kan deze omstandigheid meewegen en op grond daarvan afzien van een bestuursverbod - zoals hiervoor toegelicht - vanwege de zinsnede 'kan de rechtbank een bestuursverbod uitspreken'. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan aansluiting worden gezocht bij de jurisprudentie in het kader van een onbelangrijk verzuim bij het voldoen aan verplichtingen uit hoofde van artikel 2:10 BW en 2:394 BW, als omschreven in artikel 2:248 lid 2 BW.¹⁶ De verantwoordingsverplichting uit artikel 19b lid 1 geldt alleen als de rechtspersoon is ontbonden door een ontbindingsbesluit. Als de rechtspersoon is ontbonden door een beschikking van de Kamer van Koophandel zijn derhalve alleen de gronden van toepassing in onderdeel b en c van artikel 19c lid 1. Onderdeel b van het eerste lid bepaalt dat het bestuursverbod kan worden opgelegd als de bestuurder doelbewust namens de rechtspersoon handelingen heeft verricht of nagelaten waardoor één of meer schuldeisers aanmerkelijk zijn benadeeld. Het gaat derhalve niet alleen om rechtshandelingen, maar ook om feitelijke handelingen. De term 'doelbewust' sluit aan bij artikel 106a lid 1 sub b Fw en benadrukt het intentionele karakter van de benadeling. Een paulianeuze handeling (artikel 3:45 BW) is op zichzelf niet voldoende grond voor een bestuursverbod. Het geval waarin fraudeurs baten ontvreemden zodat de rechtspersoon vanwege het ontbreken van baten ophoudt te bestaan, is dat wel.

¹⁶ O.a. HR 11 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0994.

Ook is denkbaar dat doelbewuste benadeling van schuldeisers is gelegen in het aangaan van verplichtingen in de wetenschap dat de rechtspersoon geen verhaal biedt. Het moet gaan om 'aanmerkelijke' benadeling van de schuldeiser of schuldeisers. De rechter kan hierbij de omstandigheden van het geval meewegen. Het gaat erom dat de ingrijpende aard van het verbod in verhouding staat tot de ernst van het gewraakte handelen of nalaten.

Onderdeel c van het eerste lid voorziet in een grond voor het opleggen van het bestuursverbod als de bestuurder betrokken is geweest bij ten minste drie ontbindingen - door een ontbindingsbesluit of beschikking van de Kamer van Koophandel - met achterlating van schulden in twee jaar tijd. Omdat het betrekkelijk eenvoudig is om rechtspersonen via de weg van artikel 2:19 lid 4 BW te beëindigen, is het gevaar dat misbruik in korte tijd wordt herhaald.¹⁷ Bestuurders kunnen na beëindiging ongehinderd hun activiteiten voortzetten in een nieuwe rechtspersoon en ook deze met achterlating van schulden beëindigen. Dat schulden achterblijven, hoeft evenwel niet noodzakelijkerwijs aan de bestuurder zijn te wijten. Er kunnen ook andere oorzaken aan ten grondslag liggen, zoals externe marktomstandigheden. De uitbraak van het COVID-19 virus is hiervan een duidelijk voorbeeld. Drie ontbindingen zonder baten, met schulden in twee jaar tijd, behelst een dermate hoge opeenvolging van ontbindingen in korte tijd, dat dit als criterium is genomen voor het opleggen van een bestuursverbod. Het criterium is enerzijds ruim genoeg om de mogelijkheid opnieuw te beginnen niet te verhinderen. Anderzijds behelst het criterium een middel om een grens aan recidive te stellen. De bestuurder kan zich disculperen als hem geen 'persoonlijk verwijt' treft van het onbetaald blijven van de schuldeisers. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn, als de bestuurder slechts korte tijd die hoedanigheid heeft gehad. Het criterium 'persoonlijk verwijt' sluit aan bij artikel 106a lid 1 sub d Fw.

Het voorstel bepaalt dat het verbod de bestuurder kan treffen als zodanig of als natuurlijke persoon handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf. Dit maakt mogelijk dat natuurlijke personen het bestuursverbod niet kunnen ontduiken door een rechtspersoon te laten optreden als bestuurder.

Het tweede lid van artikel 19c verklaart artikelen 106b, met uitzondering van het vijfde lid, 106c en 106d Fw van overeenkomstige toepassing.¹⁸ Artikel 106b Fw regelt de gevolgen van het bestuursverbod. Toepassing van dit artikel brengt mee dat het bestuursverbod kan worden opgelegd voor maximaal vijf jaar. Het vormt een beletsel voor de uitoefening van een functie als bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen en een benoeming tot bestuurder of commissaris in weerwil van het verbod is nietig. Nadat het vonnis onherroepelijk is geworden waarin het bestuursverbod is opgelegd, wordt de bestuurder uitgeschreven uit het Handelsregister en wordt het verbod geregistreerd (artikel 106b, derde lid, Fw). De rechtbank regelt zo nodig alle overige gevolgen van het

¹⁷ Hiervoor werd o.a. aandacht gevraagd in de televisie-uitzending 'Financieel bedrog' van De Monitor op 20 oktober 2019.

¹⁸ Zie over deze artikelen uit de Fw nader de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet civielrechtelijk bestuursverbod, *Kamerstukken II 2013/14*, 34 011, nr. 3, p. 24-31.

door haar uitgesproken bestuursverbod (artikel 106b, vierde lid, Fw). Deze bevoegdheid geeft de rechter bijvoorbeeld de mogelijkheid om te bepalen dat een bestuursverbod pas intreedt na een bepaalde periode, zodat de rechtspersoon enige tijd heeft om een nieuwe bestuurder te benoemen. Tot slot kan een uitspraak waarin het bestuursverbod wordt opgelegd, niet uitvoerbaar bij voorraad worden verklaard (artikel 106b, zesde lid, Fw), als gevolg waarvan de bestuurder in functie kan blijven totdat het verbod onherroepelijk is geworden. Het vijfde lid van artikel 106b Fw wordt niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit betreft de bepaling dat een dwangsom kan worden opgelegd ter verzekering van de naleving van het bestuursverbod en die dwangsom komt dan ten goede van de boedel of van de staat. De reguliere mogelijkheden van artikel 611a e.v. Rv voor de rechter om een dwangsom op te leggen, worden voldoende geacht.

Artikel 106c Fw is processueel en technisch van aard. Reden waarom ervoor is gekozen om dit onderdeel niet in zijn geheel op te nemen in deze regeling. Artikel 106c Fw regelt bijvoorbeeld dat de rechtbank een tijdelijke bestuurder kan aanstellen als een rechtspersoon geen bestuurder meer heeft als gevolg van het bestuursverbod.

Artikel 106d Fw geeft duidelijkheid wie er naast de bestuurders nog meer onder het bestuursverbod kunnen vallen. Het verbod kan ook worden opgelegd aan feitelijke bestuurders en aan de uitvoerende bestuurders wanneer is gekozen voor een monistisch stelsel van bestuur (vgl. artikel 2:129a BW) (artikel 19c tweede lid j^o artikel 106d, tweede lid, Fw).

Het derde lid van artikel 19c verduidelijkt dat als het overlijden van een bestuurder een van de twee redenen is waarom de Kamer van Koophandel een rechtspersoon heeft ontbonden, deze regeling uiteraard niet van toepassing is (artikel 2:19a lid 1 sub a onder 1 BW).

Onderdeel B

Artikel 23c

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in artikel 2:23c lid 1 BW een redactionele wijziging aan te brengen. In dat artikel is de procedure geregeld voor het geval waarin er na het tijdstip waarop de rechtspersoon is opgehouden te bestaan, nog een schuldeiser blijkt te zijn, iemand zich gerechtigd tot het saldo acht of er nog baten blijken te zijn. De rechtbank kan dan op verzoek van een belanghebbende de vereffening heropenen en zo nodig een vereffenaar benoemen. In dat geval herleeft de rechtspersoon voor zover dat nodig is om die vereffening af te wikkelen. Wanneer er sprake is van toepassing van artikel 2:19 lid 4 BW heeft er geen wettelijke vereffening plaatsgevonden en zou die dus ook niet 'heropend' kunnen worden. De voorgestelde wijziging van artikel 2:23c lid 1 BW verduidelijkt dat de procedure ook kan worden gevoerd als de rechtspersoon is opgehouden te bestaan op grond van artikel 2:19 lid 4 BW, door te bepalen dat de rechtbank de vereffening in dat geval kan 'gelasten'.¹⁹

¹⁹ Zo ook HR 11 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0366 en HR 27 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1631; *Kamerstukken II* 1991/92, 22 482, nr. 3, p. 17.

Artikel II

Artikel II stelt voor dat de verantwoordingsverplichting in artikel 19b eerste lid strafbaar wordt gesteld als economisch delict onder artikel 1, onderdeel 4° WED (met een maximumstraf van zes maanden hechtenis en geldboete van de vierde categorie). De verplichting voorziet in een belangrijke zorgvuldigheidsnorm die de positie van schuldeisers verbetert in het geval van een ontbinding zonder baten, onder meer door benadeling tegen te gaan die plaatsvindt in de fraudesfeer. De verplichting ligt in het verlengde van de administratieplicht van artikel 2:10 BW en de verplichting tot het openbaar maken van de jaarrekening van artikel 2:394 BW, waarvan niet naleving eveneens strafbaar is gesteld als economisch delict onder artikel 1, onderdeel 4° WED, onder meer met het oog op het voorkomen van fraude en het feit dat het ontbreken van een zorgvuldige administratie de mogelijkheden tot herstel en vereffening ernstig bemoeilijkt als het tot het faillissement komt.²⁰

Artikel III

Artikel III regelt het overgangsrecht. Uitgangspunt is dat de wet van toepassing is op ontbindingen die na de inwerkingtreding en voor het verval van deze wet hebben plaatsgevonden. Het bestuursverbod kan pas worden gevorderd of verzocht in geval van ontbindingen die na de inwerkingtreding van de wet hebben plaatsgevonden. Daarbij kan de rechter slechts feiten en omstandigheden in aanmerking nemen die na inwerkingtreding van deze wet zijn gelegen.

Artikelen IV, V en VI

Artikelen IV, V en VI betreffen de inwerkingtreding en het verval van de in deze wet neergelegde maatregelen, alsmede de mogelijkheid om de werkingsduur van de wet te verlengen. Artikel VI bevat de citeertitel.

De Minister voor Rechtsbescherming,

²⁰ *Kamerstukken II 2014/15, 33 994, nr. 3.*