
ONDERZOEK EN BELEID

De reeks Onderzoek en Beleid omvat de rapporten van door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

96

Twee jaar bestuurdersaansprakelijkheid volgens de WBA en de WBF

Verslag van een verkennend onderzoek

mr. drs. C. Cozijn



Gouda Quint bv
1989

W
wetenschappelijk

C
onderzoek- en

D
documentatie

C
centrum

Ontwerp omslag: Bert Arts bNO

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Cozijn, C.

Twee jaar bestuurdersaansprakelijkheid volgens de WBA en de WBF : verslag van een verkennend onderzoek / C. Cozijn. - Arnhem : Gouda Quint. - (Onderzoek en beleid / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, ISSN 0923-6414 ; 96)
ISBN 90-6000-676-3

SISO 397.63 UDC 347.5:347.19 NUGI 693

Trefw.: aansprakelijkheid; rechtspersonen/Wet Bestuurdersaansprakelijkheid/Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement.

© 1989 WODC

Auteursrecht voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van een verkennend onderzoek dat werd uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van de evaluatie van de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid en de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement. Dit onderzoek vond plaats op verzoek en onder begeleiding van een commissie onder voorzitterschap van mr. G.D. van Norden (De volledige samenstelling van de begeleidingscommissie wordt in bijlage 1 gegeven.) Deze commissie is door de Ministers van Financiën, van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geformeerd teneinde het onderzoek in het kader van de aan het parlement toegezegde evaluatie voor te bereiden en te begeleiden.

Ten aanzien van dit verkennend onderzoek heeft de commissie een actieve rol gespeeld. Zij heeft haar taak in deze ruim opgevat en vertaald in een stimulerende en sturende rol naar de onderzoeker, zowel met betrekking tot de opzet als met betrekking tot de rapportage. Zonder deze stimulerende rol van de commissie zou dit onderzoek niet die vruchten hebben geleverd die thans geplukt kunnen worden.

Een woord van dank is op zijn plaats voor al degenen die in de vaak urenlange gesprekken de onderzoeker deelgenoot hebben gemaakt van hun ervaringen met en opvattingen over de beide wetten en hun uitvoering.

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	7
2	Doel en opzet van het verkennend onderzoek	9
3	De resultaten van het onderzoek	11
3.1	Effecten en neveneffecten van de WBA en de WBF	11
3.1.1	De ontwikkeling van het aantal ondernemingen naar rechtsvorm	13
3.1.2	De ontwikkeling van het deponeren van de jaarstukken	15
3.1.3	De ontwikkeling van het aantal faillissementen van ondernemingen	16
3.1.4	De ontwikkeling van de door de belastingdienst oninbaar geleden en kwijtgescholden bedragen	17
3.1.5	De ontwikkeling van de voor de bedrijfsverenigingen onverhaalbare premies sociale werknemersverzekeringen en wegens faillissement afgeboekte premiebedragen	18
3.1.6	De ontwikkeling van het totaal der schulden en van de onbetaald gebleven schuld bij gefailleerde besloten vennootschappen	19
3.1.7	Overige effecten en neveneffecten	20
3.2	De uitvoering van de WBA	22
3.2.1	De uitvoering van de WBA door de belastingdienst	22
3.2.2	De uitvoering van de WBA door de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfonds	26
3.2.3	Contact tussen de belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de bedrijfspensioenfonds	29
3.2.4	Gesuggereerde verklaringen voor het geringe aantal meldingen en aansprakelijkstellingen in gevallen waarin rechtsgeldig gemeld is	30
3.3	De uitvoering van de WBF	32
4	Overwegingen ten aanzien van het hoofdonderzoek	37
	Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidingscommissie	39
	Bijlage 2: Overzicht van personen en instanties met wie gesproken werd	40
	Bijlage 3: Plan van aanpak van het vooronderzoek voor het evaluatie-onderzoek van de WBA en de WBF	41

Samenvatting

Inleiding

In het kader van het streven om door middel van nieuwe wetgeving een dam op te werpen tegen het misbruik van de rechtspersoonlijkheid zijn, als vervolg op de reeds eerder in werking getreden Wet Ketenaansprakelijkheid, per 1 januari 1987 twee wetten in werking getreden, te weten de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid (WBA) en de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement (WBF). In beide wetten wordt het bestuur van de rechtspersoon in geval van kennelijk onbehoorlijk bestuur aansprakelijk gesteld voor bepaalde (WBA) of alle (WBF) onvoldane schulden van de rechtspersoon. Belangrijk verschil tussen beide wetten, naast dit onderscheid naar de aard van de schulden waarop ze betrekking hebben, is dat de WBF uitsluitend ziet op bestuurders van gefailleerde rechtspersonen, terwijl de WBA ook buiten de faillissementssituatie toepassing kan vinden.

Naar aanleiding van de tijdens de parlementaire behandeling gevoerde discussie is in de WBA uitdrukkelijk de bepaling opgenomen dat de regering uiterlijk vijf jaren na inwerking treden van de wet verslag zal doen van de effectiviteit van de wet en van de ervaringen met de uitvoering van de wet, zo mogelijk vergezeld van voorstellen tot aanpassing of wijziging. Hoewel de toezegging uitsluitend betrekking heeft op de WBA, werd vanwege de nauwe verwevenheid van deze wet met de WBF, welke verwevenheid zo nauw is dat in de kamer de vraag gesteld werd of aan de WBA nog wel behoefte zou zijn naast de WBF, besloten om de werking van de WBF ook in het onderzoek te betrekken.

Naar aanleiding van een ten behoeve van deze evaluatie opgesteld globaal onderzoeksplan werd besloten een verkennend onderzoek in te stellen met een tweeledige doelstelling. Enerzijds strekte dit onderzoek ertoe na te gaan of en op welke onderdelen het opgestelde globaal onderzoeksplan zou moeten worden bijgesteld. Anderzijds werd met het onderzoek beoogd een globaal inzicht te krijgen in de werking van de beide wetten. In dit verslag wordt met name aandacht besteed aan het verkregen inzicht in de werking van de WBA en de WBF. De consequenties voor het hoofdonderzoek zijn in een nieuw opgesteld onderzoeksplan verwerkt.

In het kader van dit verkennend onderzoek is nagegaan welke bestaande gegevensverzamelingen informatie bevatten die relevant is in verband met het vaststellen van de effecten en neveneffecten van de beide wetten. Daarnaast is, vooral met het oog op de uitvoeringsproblematiek, gesproken met een groot aantal personen uit kringen die bij de uitvoering zijn betrokken.

De resultaten van het onderzoek

De effecten en neveneffecten van de WBA en de WBF

Wanneer het hoofddoel van de WBA en de WBF zou zijn het voorkomen dat personen met malafide oogmerk van de rechtspersoonlijkheid gebruik maken om zich ten koste van de crediteuren te verrijken, dan moet men, aldus vrijwel alle personen met wie gesproken werd, geen al te hooggespannen verwachtingen hebben over de mate waarin dit doel bereikt wordt. Juist deze personen met malafide oogmerk wordt grote inventiviteit toegekend in het zoeken naar wegen om zich ook aan de consequenties van deze wet te kunnen onttrekken. Met name de mogelijkheden om het privévermogen verhaalsbestendig te maken of te doen verdwijnen worden, ondanks de mogelijkheid om op basis van de quasi-pauliana onverplicht verrichte rechtshandelingen ten aanzien van het privévermogen ongedaan te maken, te groot geacht.

Wanneer het doel van de WBA en de WBF zou zijn om door middel van de dreiging met het aantasten van het privévermogen de bestuurders van rechtspersonen te brengen tot een beter betalingsgedrag (los van de vraag of het gewraakte slechte betalingsgedrag verband hield met malafide oogmerken van het bestuur van de rechtspersoon), dus wanneer niet de bestrijding van malafiditeit maar de bescherming van de crediteuren voorop staat, dan zou verwacht mogen worden dat er een daling op zal treden van het aantal faillissementen van rechtspersonen, en in geval van faillissement, in een vervroeging van het faillissement en een daaraan gekoppelde daling van de onbetaald gebleven schuld. Daarnaast zou ook een daling verwacht mogen worden van de door de fiscus en de bedrijfsverenigingen afgeschreven bedragen wegens oninbaarlijdingen en kwijtscheldingen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de genoemde effecten nauwelijks vaststelbaar zullen zijn. Enerzijds komt dit doordat de benodigde gegevens eerst beschikbaar zullen zijn nadat de rapportage aan het parlement moet hebben plaatsgevonden, anderzijds omdat de effecten eerst met een zekere naijling in de cijfers zichtbaar worden. Daarboven komt nog dat, onder meer door het aantrekken van de economie, er al enige jaren sprake is van een daling van het aantal faillissementen. De ontwikkeling van de bedragen wegens oninbaarlijdingen en kwijtscheldingen vertoont een te grillig verloop om daaruit conclusies met betrekking tot de effecten en effectiviteit van de WBA en de WBF te kunnen afleiden.

Ook ten aanzien van andere te verwachten effecten die samenhangen met een door de WBA en de WBF verminderde aantrekkelijkheid van de rechtspersoonlijkheid als ondernemingsvorm, zoals een vermindering van het aandeel van de naamloze en besloten vennootschappen ten gunste van het aandeel van buitenlandse rechtsvormen, luidt de conclusie van het onderzoek dat dit niet op een zodanige wijze uit de beschikbare cijfers kan worden afgeleid dat van een effect van de invoering (en uitvoering) van de WBA en de WBF kan worden gesproken. Ook na de invoering van de WBA en de WBF bleef het aandeel van de besloten vennootschappen onder de ondernemingen in Nederland stijgen, terwijl het aandeel van de buitenlandse rechtsvormen in 1987 juist een spectaculaire daling onderging.

Door de fictie in de WBF, waarin aan het niet voldoen aan de verplichting tot openbaarmaking van de jaarstukken (art. 394 boek 2 BW) de conclusie wordt verbonden dat er sprake is van onbehoorlijk bestuur van de rechtspersoon, zou een positieve invloed verwacht mogen worden op het voldoen aan deze publikatieplicht. Inderdaad kan uit de gegevens van de Kamers van Koophandel worden vastgesteld dat er meer deponeringen plaatsvinden.

Maar vrijwel tegelijkertijd met de invoering van de WBF is het niet voldoen aan de publikatieplicht opgenomen als strafbaar feit in de Wet Economische Delicten. De Economische Controle Dienst (EDC) heeft vrijwel direct daarna intensief op de nakoming van de publikatieplicht toegezien. De vraag of de toename van de naleving van de publikatieplicht sinds 1987 een gevolg is van de invoering van de WBF dan wel van het strafrechtelijk optreden in het kader van de WED zal dan ook niet beantwoord kunnen worden.¹

Van de overige (neven)effecten zijn geen cijfers beschikbaar. Wel kon uit de mond van diverse informanten op het vlak van de uitvoering van de beide wetten worden opgetekend dat men de indruk had dat van het (dreigen met) aansprakelijk stellen op grond van de WBA een stimulans uitging om alsnog te betalen of dat er een verbetering in het betaalgedrag was opgetreden met betrekking tot vorderingen die na dat aansprakelijk stellen of die dreiging opeisbaar werden. Er was echter door niemand systematisch aantekening van een en ander gehouden, zodat het om niet meer dan indrukken gaat. Daartegenover werd gemeld dat in het kader van de WBF door curatoren nog al eens zou worden bedreigd met aansprakelijk stellen (bv. als er wel een goede boekhouding was, maar niet aan de publikatieplicht was voldaan, en het faillissement niet in belangrijke mate door onbehoorlijk bestuur was veroorzaakt) om met de bestuurder van de rechtspersoon tot een schikking te komen, die op een hoger bedrag uitkomt dan mogelijk na een aansprakelijkstellingsprocedure zou kunnen worden bereikt.

Door enkele informanten werd gewezen op een onbedoeld effect, nl. dat het sinds de invoering van de WBA en de WBF moeilijker was geworden om kandidaten te vinden voor een functie als bestuurder of commissaris van een rechtspersoon. Steeds meer wordt door kandidaten gevraagd om gevrijwaard te worden tegen aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF. In dit verband wordt ook de verzekering tegen het risico van deze aansprakelijkheid genoemd, ook al blijkt uit de polisvoorwaarden die daarbij gehanteerd worden, dat dit risico niet of nauwelijks gedekt wordt. Volgens de verzekeringsmaatschappijen die het ondernemersrisico dekken, wordt de aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF echter wel gebruikt als verkoopargument, en met succes. Naar eigen zeggen wordt de dekkingsgraad onder bestuurders van steeds kleinere rechtspersonen steeds groter, alhoewel men zeer terughoudend was omtrent de hoogte van deze dekkingsgraad.

De invoering van de WBA en de WBF heeft er volgens een informant uit de sfeer van het bank- en verzekeringswezen toe geleid dat de banken sinds de invoering eerder maatregelen nemen om hun rechten veilig te stellen dan vóór de invoering het geval was. Het gaat dan met name om het midden- en kleinbedrijf, waar kredietovereenkomsten met de banken veelal ook een borgstelling met het privévermogen van de bestuurders van rechtspersonen omvatten. Het motief voor de bank is dan dat de WBA en de WBF de waarde van deze borgstelling aantasten: het gaat de banken er dus om te voorkomen dat hun borg wordt aangetast.

Dezelfde informant gaf aan steeds vaker te worden geconfronteerd met verzoeken van bestuurders van goed renderende ondernemingen om advies voor de wijze van beleggen van het privévermogen op zodanige wijze dat van

¹ Gelet op de intensieve controle door de ECD en het, zoals verderop zal worden aangegeven, nauwelijks plaatsvinden van aansprakelijkstellingen op grond van de WBF, zal het effect vermoedelijk echter meer aan het strafrechtelijk optreden dan aan het optreden in het kader van de WBF toegeschreven moeten worden.

een onverhoopt toekomstige aansprakelijkstelling op grond van de WBA en de WBF geen al te groot gevaar te duchten zou zijn.

De uitvoering van de WBA door de belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de bedrijfspensioenfondsen

In verband met de invoering van de WBA werd, vanwege de gevolgen van het niet voldoen aan de meldingsplicht² voor de bestuurders van met betaling in gebreke blijvende rechtspersonen, door de uitvoerders van de WBA op voorhand rekening gehouden met de mogelijkheid dat zij zouden worden overgestelpt met vele duizenden mededelingen van betalingsonmacht. Er werd rekening mee gehouden dat voor alle gevallen waar in het verleden invordering of incasso via een dwangbevel noodzakelijk was, na de invoering van de WBA deze door de wet voorgeschreven mededeling zou volgen. Van deze verwachting is niet veel uitgekomen. Nog steeds moeten jaarlijks vele duizenden malen invordering en incasso door middel van dwangbevel plaatsvinden. Toch is, ondanks dat er zowel door de belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen, als door ondernemersorganisaties, accountants en belastingadviseurs op grote schaal voorlichting is en wordt gegeven over de inhoud en de gevolgen van de WBA, het aantal jaarlijks ontvangen geldige mededelingen van betalingsonmacht eerder te tellen in honderdtallen dan in duizendtallen.³ Voor het doen van een mededeling van betalingsonmacht is een speciaal formulier ontwikkeld, waarvan het gebruik overigens niet is voorgeschreven. Hierbij moet worden aangetekend dat volgens een interne aanwijzing van de belastingdienst al wat als het ware maar de term 'melding WBA' bevat, als een mededeling van betalingsonmacht in de zin van de WBA moet worden aangemerkt. Ook bij bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen wordt een dergelijke handelwijze aangetroffen.

Aansprakelijk stellen van bestuurders komt eerst aan de orde, wanneer duidelijk is dat betaling door de rechtspersoon niet meer te verwachten is. Tegelijk met het laatste 'normale' invorderings- c.q. incassomiddel (het dwangbevel) wordt zowel door de fiscus als door bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen aan het bestuur een brief gezonden waarin gewezen wordt op de mogelijkheid van aansprakelijk stellen op grond van de WBA. Sommige belastingontvangers stellen het bestuur van de rechtspersoon in kennis van hun verzoek aan de inspecteur om tot aansprakelijkstelling over te gaan. Het aansprakelijk stellen zelf komt nog betrekkelijk weinig voor, en dan nog hoofdzakelijk in gevallen waarin geen rechtsgeldige melding had plaatsgevonden.⁴ In verreweg de meeste gevallen wordt tegen de aansprakelijkstelling bezwaar of beroep aangetekend. Betalingen werden nog nauwelijks

² Hierna zal veelvuldig gewag gemaakt worden van 'melding' en 'meldingsplicht'. In die gevallen wordt gerefereerd aan de hier genoemde 'mededeling van betalingsonmacht'.

³ Door de belastingdienst werden over het jaar 1987 over het hele land 1131 meldingen ontvangen en over 1988 1055. Hierbij zijn de te late en onvolledige meldingen meegeteld.

⁴ Over 1987 en 1988 te zamen werd door de ontvangers der rijksbelastingen in totaal in 159 gevallen een verzoek gericht aan de inspecties om een boekenonderzoek in te stellen met het oog op onbehoorlijk bestuur en zo mogelijk tot aansprakelijkstelling over te gaan, en in 1242 gevallen om over te gaan tot aansprakelijkstelling, omdat niet gemeld was. (Voor 1987 afzonderlijk bedroegen deze aantallen resp. 79 en 262). In totaal was in 1025 gevallen tot aansprakelijkstelling overgegaan.

geregistreerd.⁵ Als grootste knelpunt, en daarmee als belangrijkste oorzaak voor het feit dat vrijwel uitsluitend aansprakelijk wordt gesteld in gevallen waarin niet gemeld is, wordt de bewijsproblematiek omtrent het kennelijk onbehoorlijk bestuur gesignaleerd. Men zat als het ware te springen om jurisprudentie op dit terrein, terwijl men zich ervan bewust was dat door het vrijwel uitsluitend aansprakelijk stellen in niet-gemelde gevallen die jurisprudentie nauwelijks kans zou krijgen om tot ontwikkeling te komen.

In een zeer groot deel van de gevallen (sommige informanten gaven op dat het om meer dan de helft ging) vond de aansprakelijkstelling plaats bij bestuurders van failliete rechtspersonen. In al deze gevallen was de betrokken vordering wel bij de faillissementscurator ingediend, maar geen van de informanten had ook maar één keer meegemaakt dat de curator had overwogen zelf tot aansprakelijkstelling op grond van de WBF over te gaan.

In gevallen van onderaanneming, waar dus ook door de fiscus en de bedrijfsvereniging op grond van de Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) zou kunnen worden opgetreden, was een ieder van mening dat vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' eigenlijk op grond van de WBA zou moeten worden opgetreden tegen de bestuurder van de rechtspersoon, maar dat verhaal bij de hoofdaannemer op grond van de WKA doorgaans eenvoudiger was, en dus om praktische redenen de voorkeur genoot.

Het onderling contact tussen de diverse uitvoerders van de WBA werd door geen van de informanten optimaal geacht. Weliswaar is het uit oogpunt van onderlinge afstemming van de acties tegen de bestuurders van een rechtspersoon de bedoeling dat men elkaar op de hoogte houdt, zeker als het om aansprakelijkstelling gaat, maar in de praktijk schort het aan dit contact. Door de bedrijfsverenigingen wordt de fiscus veelal wel op de hoogte gesteld (al was het maar omdat men medewerking van de fiscus nodig heeft voor het boekenonderzoek), maar het omgekeerde komt veel minder voor. Voor zelf administrerende bedrijfspensioenfondsen speelt hierbij een rol dat het op de hoogte stellen van de fiscus van een voorgenomen aansprakelijkstelling tegen hun belang kan zijn. Indien de fiscus eveneens tot aansprakelijkstelling zou overgaan, zou het op grond van de voorrangsregeling zo kunnen zijn dat het bedrijfspensioenfonds uiteindelijk achter het net vist. Overigens is de relatie tussen bedrijfspensioenfondsen en bedrijfsverenigingen in veel gevallen van nature aanwezig: de administratie van een zeer groot deel van de bedrijfspensioenfondsen wordt immers door een bedrijfsvereniging verzorgd.

De uitvoering van de WBF

Aansprakelijk stellen op grond van de WBF komt blijkens de tijdens dit onderzoek gevoerde gesprekken nauwelijks voor. Geen van de curatoren met wie aanvankelijk was gesproken, had in zijn praktijk ook maar een enkel keer overwogen om de haalbaarheid van een eventuele aansprakelijkstelling te onderzoeken. Als belangrijkste reden werden daarvoor genoemd dat er in de meeste gevallen toch niets bij de bestuurders zou zijn te halen, en er tegenover de kosten van een tijdrovend en dus kostbaar onderzoek geen revenuen zouden staan. Bovendien zou, zo er al geld bij de bestuurders te halen viel,

⁵ Dit komt duidelijk tot uitdrukking in de cijfers van de belastingdienst over de jaren 1987 en 1988. Op 1025 aansprakelijkstellingen werden 818 bezwaarschriften ontvangen. Het totaalbedrag der openstaande schulden waarvoor een verzoek tot (onderzoek met het oog op) aansprakelijkstelling was gedaan, bedroeg 164 miljoen gulden. Daarvan was 1,5 miljoen gulden door aansprakelijk gestelden voldaan.

dit door de voorrrangsregeling toch bij de fiscus en de bedrijfsvereniging terechtkomen, en die zouden op grond van de WBA zelf tot aansprakelijkstelling kunnen overgaan. Ook geen van de informanten bij de fiscus, bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen konden gevallen noemen waarin een curator op grond van de WBF tot aansprakelijkstelling was overgegaan.⁶

De speciaal met het oog op de door de curatoren genoemde argumenten in het leven geroepen en door het Ministerie van Justitie uitgevoerde voorschotregeling (art. 138 boek 2 BW), waardoor de curatoren een voorschot kunnen krijgen voor de in verband met het onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling te maken kosten, blijkt in de praktijk onvoldoende om de bezwaren van de curatoren weg te nemen. Met name de motiveringseisen die aan het verzoek gesteld worden spelen hierbij een rol. Aan deze motivering worden volgens de curatoren zulke zware eisen gesteld dat in feite het onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling eerst verricht moet worden teneinde het voorschot voor het instellen van dat onderzoek met succes te kunnen aanvragen.

De geringe neiging bij curatoren om tot aansprakelijkstelling op grond van de WBF over te gaan komt ook tot uitdrukking in de gegevens omtrent de uitvoering van de voorschotregeling. In totaal werden er in 1987 en 1988 nog geen 50 voorschotaanvragen ingediend. Met het oog op de uitvoering van de voorschotregeling zijn enkele gesprekken gevoerd met curatoren die een voorschot hadden ingediend en met een rechter-commissaris, die in moet stemmen met het indienen van een voorschotverzoek. Ook door deze informanten werd gewezen op de al genoemde bezwaren tegen de motiveringseis van de voorschotregeling. Daarnaast werd vooral onvrede getoond over de lange duur van de behandeling van het verzoek. Volgens deze informanten staan degenen die het verzoek moeten behandelen, te ver van de faillissementspraktijk en ware het beter de rechter-commissaris te belasten met de uitvoering van de voorschotregeling. Dat zou een aanzienlijke verhoging van de slagvaardigheid en de effectiviteit van het optreden van de curator kunnen opleveren, terwijl het voor de rechter-commissaris nauwelijks extra werk zou opleveren (hij moet de merites van het verzoek immers toch al toetsen).

Overigens blijkt in de praktijk dat op een enkele uitzondering na alle verzoeken om een voorschot worden gehonoreerd en dat de curator datgene krijgt waarom hij vraagt. Een oordeel over de hoogte van het gevraagde voorschot en de daaraan ten grondslag gelegde kostenposten wordt niet of nauwelijks geformuleerd. Dit lijkt erop te wijzen dat er, ondanks de motiveringseisen, in de praktijk van de uitvoering van de voorschotregeling slechts een marginale toetsing plaatsvindt.

⁶ Wel werd een geval genoemd waarin de curator een bedrijfspensioenfonds stimuleerde om op grond van de WBA actie te ondernemen. Hij zou zelf echter zeker niet optreden op grond van de WBF.

1 Inleiding

De per 1 januari 1987 in werking getreden Wet Bestuurdersaansprakelijkheid (WBA)⁷ en de Wet Bestuurdersaansprakelijkheid bij Faillissement (WBF)⁸ hebben tot doel een rem te zetten op het misbruik van de rechtspersoonlijkheid. Daartoe is in beide wetten een persoonlijke aansprakelijkheid van het bestuur van de rechtspersoon in het leven geroepen voor bepaalde (WBA) of voor alle schulden van de rechtspersoon (WBF) die niet door de rechtspersoon of uit de actieve middelen van de rechtspersoon kunnen worden voldaan. Door de invoering van deze aansprakelijkheid met het privévermogen wordt enerzijds beoogd een dam op te werpen tegen het gebruik van de rechtspersoon om zichzelf ten koste van de crediteuren te verrijken, terwijl anderzijds ter bescherming van de crediteuren beoogd wordt dat een onvermijdelijk faillissement eerder wordt aangevraagd, zodat het totaal van niet op de boedel verhaalbare schulden beperkt blijft.⁹

De aansprakelijkheid van de bestuurders met hun privévermogen heeft in het kader van de WBA uitsluitend betrekking op verschuldigde loonbelasting en omzetbelasting, premies sociale verzekeringen en bijdragen wegens verplichte deelname in bedrijfspensioenfonds, terwijl deze aansprakelijkheid altijd, d.w.z. in en buiten faillissement, kan worden geëffectueerd. De aansprakelijkheid in het kader van de WBF geldt alle schulden van een gefailleerde rechtspersoon voor zover deze niet uit de boedel kunnen worden voldaan.

De door beide wetten geïntroduceerde aansprakelijkheid is overigens wel aan voorwaarden verbonden: het niet voldoen van de betrokken schulden moet verband houden met betalingsonmacht, welke betalingsonmacht het gevolg moet zijn van kennelijk onbehoorlijk bestuur. De aansprakelijkheid geldt het bestuur als collectiviteit; disculpatie van individuele bestuursleden is dan ook slechts in uiterst beperkte mate mogelijk.

Teneinde de effectiviteit van beide wetten te bevorderen en eventuele procedures niet in bewijsproblemen te doen verzanden, is in beide wetten een fictie opgenomen, die in combinatie met een rechtsvermoeden de bewijsproblematiek voor de aansprakelijk stellende partij aanzienlijk verlicht.

In de WBA is de verplichting voor het bestuur van de rechtspersoon opgenomen om, binnen 14 dagen na het ontstaan van de betalingsverplichting waaraan wegens de betalingsonmacht niet kan worden voldaan, van die beta-

⁷ Wet van 21 mei 1986, Stb. 276, in werking getreden 1-1-87.

⁸ Wet van 16 mei 1986, Stb. 275, in werking getreden 1-1-87.

⁹ De hierna te noemen verplichting in de WBA tot het doen van een mededeling van betalingsonmacht aan fiscus, bedrijfsvereniging en/of bedrijfspensioenfonds voegt hier nog aan toe dat door deze mededeling de betrokken instanties in een eerder stadium inzicht krijgen in de betalingsproblemen van de rechtspersoon, waardoor zij in staat zijn om in een eerder stadium passende maatregelen te nemen.

lingsonmacht mededeling te doen aan de rechthebbende(n). Blijft deze mededeling achterwege, is zij te laat, of voldoet zij niet aan de aan zo een mededeling te stellen eisen, dan luidt de fictie dat er sprake was van onbehoorlijk bestuur en het rechtsvermoeden dat de niet-betaling is te wijten was aan de aangesproken bestuurder(s). Tot het weerleggen van dit rechtsvermoeden wordt slechts die bestuurder toegelaten die kan aantonen dat het niet voldoen aan de verplichting tot mededeling van betalingsonmacht¹⁰ niet aan hem te wijten was. Een en ander impliceert dat bij achterwege blijven van een melding die aan de eisen voldoet, door de ontvanger der rijksbelastingen, de bedrijfsverenigingen en de bedrijfspensioenfondsen niet bewezen hoeft te worden dat er sprake was van 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' en dat dit tot de betalingsonmacht heeft geleid. De aangesproken bestuurders daarentegen moeten, zo ze al tot het bewijs worden toegelaten, bewijs leveren dat de betalingsonmacht niet is voortgevloeid uit kennelijk onbehoorlijk bestuur, of dat het niet betalen niet aan hen geweten kan worden. Indien er wel tijdig en op de juiste wijze mededeling is gedaan van de betalingsonmacht, rust de bewijslast geheel op de aansprakelijk stellende partij.

In de WBF is een fictie opgenomen in combinatie met een weerlegbaar rechtsvermoeden. Werd niet voldaan aan de verplichting tot openbaarmaking van de jaarstukken (art. 394 boek 2 BW) of werd geen behoorlijke boekhouding gevoerd (art. 14 boek 2 BW), dan is er sprake van kennelijk onbehoorlijk bestuur en wordt dit naar vermoed een belangrijke oorzaak van het faillissement te zijn. Niet aansprakelijk is de bestuurder die kan aantonen dat het onbehoorlijk bestuur niet aan hem te wijten was en dat hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen daarvan af te wenden. De aansprakelijkstelling dient te geschieden door de faillissementscurator, die op grond van deze fictie in voorkomende gevallen is vrijgesteld van het leveren van bewijs voor 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' en dat dit een belangrijke oorzaak van het faillissement was.

¹⁰ Hierna zal veelvuldig gewag gemaakt worden van 'melding' en 'meldingsplicht'. In die gevallen wordt gerefereerd aan de hier genoemde 'mededeling van betalingsonmacht'.

2 Doel en opzet van het verkennend onderzoek

Naar aanleiding van de tijdens de parlementaire behandeling van de WBA en de WBF gevoerde discussies is in de WBA uitdrukkelijk de bepaling opgenomen dat de regering uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan het parlement verslag zal doen van de effectiviteit en van de ervaringen met de uitvoering van de wet. Met het oog daarop is een begeleidingscommissie geformeerd voor het ten behoeve van deze evaluatie te verrichten onderzoek. Deze begeleidingscommissie heeft een globaal plan voor het evaluatie-onderzoek opgesteld, waarin zowel aandacht besteed wordt aan de effecten en neveneffecten van WBA en WBF als aan de uitvoeringsaspecten. Door middel van een verkennend onderzoek zou worden nagegaan of en op welke onderdelen dit globaal onderzoekplan zou moeten worden bijgesteld. Dat wil zeggen dat het onderzoek erop was gericht om inzicht te krijgen in de vragen die in het hoofdonderzoek meer aandacht moeten krijgen en ten aanzien van welke vragen met minder inspanning kan worden volstaan. Daarnaast werd met het onderzoek beoogd een globaal inzicht te verkrijgen in de werking van de beide wetten. Het onderzoek is gesplitst in twee onderdelen, te weten een juridisch deel¹¹ en een empirisch deel.

In het kader van het verkennend onderzoek is allereerst nagegaan welke bestaande registraties gegevens zouden kunnen bevatten waaruit de effecten en neveneffecten van de WBA en de WBF zouden kunnen worden afgeleid of anderszins relevant zijn voor de evaluatie. Daarbij zijn tegelijkertijd de betrokken gegevens over de jaren vanaf 1980 verzameld.

Daarnaast zijn, vooral met het oog op de uitvoeringsproblematiek, gesprekken gevoerd met een groot aantal sleutelpersonen uit kringen die bij de uitvoering van de WBA en de WBF zijn betrokken (met name ontvangers en inspecteurs der rijksbelastingen, hoofden van incasso-afdelingen van bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen, faillissementscuratoren en een rechter-commissaris in faillissementszaken). Ook is gesproken met vertegenwoordigers van ondernemingsorganisaties, personen uit de sfeer van de accountancy en belastingadvisering, enkele ondernemers en personen uit de bank- en verzekeringswereld.¹² In al deze gesprekken is ook aandacht besteed aan de effectiviteit van beide wetten en aan de effecten en neveneffecten.

¹¹ Het juridisch deel van het onderzoek is uitgevoerd door het Instituut voor Ondernemingsrecht van de Rijksuniversiteit te Groningen en zal afzonderlijk gerapporteerd worden.

¹² Een overzicht van de betrokken personen en instellingen wordt gegeven in bijlage 2. Voor een uitvoerig overzicht van de inhoud en het doel van het vooronderzoek wordt verwezen naar de opzet van het vooronderzoek, die als bijlage 3 bij dit verslag is gevoegd.

3 De resultaten van het onderzoek

3.1 Effecten en neveneffecten van de WBA en de WBF

Waar het gaat om de vraag of de beide wetten doeltreffend zijn geweest, zou moeten worden nagegaan of het misbruik van de rechtspersoonlijkheid als zodanig is afgenomen. Wanneer het bij deze vraag erom gaat of personen met malafide oogmerk door deze wetgeving hun malafide praktijken zullen beëindigen of althans verminderen, werd door alle personen met wie in het kader van het onderzoek werd gesproken, aan de effectiviteit van beide wetten getwijfeld. De personen waar het hier om gaat, zijn, aldus de informanten, wel zo inventief om hun privévermogen voor elk verhaal af te schermen en zullen de wetgeving altijd minstens één stap voorblijven. Mochten ze zelf niet voldoende inventief zijn, dan kunnen zij beschikken over voldoende inventieve adviseurs die hen de gewenste wettelijke of tegenwettelijke wegen daarvoor kunnen wijzen. Weliswaar wordt dit veilig stellen van privévermogen bemoeilijkt door de zgn. quasi-pauliana, waardoor onverplicht verrichte rechtshandelingen ongedaan kunnen worden gemaakt, maar wanneer bijvoorbeeld door het ontbreken van een adequate boekhouding die rechtshandelingen zelf onzichtbaar blijven, valt er weinig ruimte voor toepassing van de quasi-pauliana.

In verband met de beoordeling van de effecten van de WBA en de WBF kan men drie typen van justitiabelen onderscheiden:

- bestuurders die zich getrouw houden aan alle wetten en ook de wil daartoe hebben;
- bestuurders die gericht zijn op fraude en (andere) criminaliteit;
- een tussengroep van nalatige bestuurders.

Zoals gezegd, achten zegslieden deze wetten niet effectief voor de op fraude gerichte ondernemers. Wel zouden ze effectief kunnen zijn voor de laatst onderscheiden groep. 'Door de WBA en de WBF worden dan ook vooral die bestuurders geraakt, die eerder als schlemiel dan als fraudeurs moeten worden aangemerkt', zo omschreef een van de curatoren met wie werd gesproken. Men moet bij het bepalen van de groep die het meest door de toepassing van de WBA en de WBF wordt geraakt, eerder denken aan, zoals een andere informant het noemde, goedwillende ondernemers die in de problemen zijn geraakt en zich meer bezighouden met het voortbestaan van de onderneming dan met de gevolgen van deze problemen, die vanuit de optimistische visie die nodig is om de strijd tegen de eventuele ondergang van de onderneming te kunnen voeren, slechts van tijdelijke aard zouden zijn. De barrières die de WBA en de WBF opwerpen voor degenen die zich van de rechtspersoonlijkheid bedienen teneinde zichzelf ten koste van de crediteuren te verrijken, zijn, daar waren allen het over eens, op zich nuttig, maar te eenvoudig te omzeilen.

Volgens een van de informanten van de ondernemersorganisaties is er bij de bestrijding van malafiditeit overigens niet veel eer meer te behalen: de invoering en toepassing van de WKA in 1982 zou het opzettelijk misbruik van de rechtspersoonlijkheid al vrijwel volledig hebben uitgebannen. Een accountant kwalificeerde de toepassing van de WBA en de WBF, met op de achtergrond al de WKA, als het schieten met een kanon op een vlieg.

Indien het accent niet gelegd wordt op de bestrijding van misbruik, maar op de bescherming van de crediteuren, dan is niet het eventueel misbruik het meest relevant, maar het belang van de crediteuren. Dit belang van de crediteuren is heel eenvoudig te formuleren: hun rekeningen dienen volledig en tijdig te worden voldaan. Indien beide wetten effectief zijn, zou als effect verwacht mogen worden dat er, om persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurder te voorkomen, beter wordt betaald. Dit zou tot uitdrukking kunnen komen in een geleidelijke daling van het aantal faillissementen en, in geval van faillissement, in een vervroeging van het faillissement en een daaraan gekoppelde daling van de (onbetaald gebleven) schulden.¹³

Voor de interpretatie van eventueel gesignaleerde ontwikkelingen op deze terreinen is het echter een probleem dat deze ontwikkelingen ook door andere factoren dan de invoering van de WBA en de WBF kunnen zijn beïnvloed. Met name van het aantrekken van de economie mag op hogere aggregatieniveaus effect verwacht worden in die zin dat hiervan een positieve invloed op het betalingsgedrag en de ontwikkeling van het aantal faillissementen uitgaat.

Daarnaast zijn er neveneffecten te noemen. Zo zou de aansprakelijkheid met het privévermogen voor schulden van de rechtspersoon van invloed kunnen zijn op de keuze van de rechtsvorm voor het drijven van de onderneming. Verwacht mag dan ook worden dat zich een verschuiving zal voordoen in de richting van die rechtsvormen waarvan de aantrekkelijkheid niet of in mindere mate door de invoering van WBA en WBF is beïnvloed.¹⁴ Met name zou een groei van buitenlandse rechtsvormen mogen worden verwacht.

Bij bestaande rechtspersonen zou deze aansprakelijkheid aanleiding kunnen zijn voor grotere aarzeling bij aan te trekken bestuurders en commissarissen om op een uitnodiging in te gaan. Ook de overdracht van BV's zou door deze aansprakelijkheid kunnen worden belemmerd.

Sedert vele jaren bestaan er verzekeringen die de aansprakelijkheid van de bestuurders dekken. Het gaat hierbij zowel om de interne aansprakelijkheid als om de externe aansprakelijkheid. De aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF is in principe in de dekking begrepen. Te verwachten is dat deze verzekeringen in verband met de invoering van de WBA en de WBF een grotere belangstelling genieten bij de bestuurders van rechtspersonen, ondanks het feit dat in de literatuur verschillend gedacht wordt over de vraag of de aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF wel verzekeraar is.

Een belangrijk mogelijk effect van de invoering van WBA en WBF zou gevonden kunnen worden bij de kredietpolitiek van de banken, die wel eens eerder de kredietkraan zouden kunnen dichtdraaien en daardoor een in prin-

¹³ Niettemin zou ook een stijging, althans initieel, van het aantal faillissementen kunnen ontstaan, wanneer de bestuurders eerder tot het aanvragen van het faillissement overgaan teneinde de omvang van de aansprakelijkstelling te voorkomen. Ook dit zal echter leiden tot een vermindering van de schuldenlast bij faillissement.

¹⁴ Het juridisch onderzoek zou een antwoord kunnen geven op de vraag welke rechtsvormen in welke mate door de WBA en de WBF geraakt worden.

cipe levensvatbare onderneming, die tijdelijk liquiditeitsproblemen heeft, tot sluiting dwingen.

Doordat de WBF aan het niet openbaren van de jaarstukken en het niet voeren van een behoorlijke boekhouding expliciet consequenties verbindt, zou ten slotte verwacht mogen worden dat de deponeringsplicht en de boekhoudplicht veel beter worden opgevolgd.

In de navolgende paragrafen worden de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de hier omschreven effecten en neveneffecten weergegeven. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst ingegaan op de voorlichting over de WBA en de WBF.

Wordt door middel van wetgeving gedragsverandering beoogd, dan is een van de eerste voorwaarden dat de adressanten van de inhoud van de wet, met name van de gedragsbeïnvloedende stimulus, op de hoogte zijn. Door de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen is rond de invoeringsdatum van de WBA en de WBF op grote schaal een informatiekraant verspreid, waarin uitvoerig op de inhoud van de wetten en de gevolgen daarvan voor de onderneming en de bestuurders van rechtspersonen werd ingegaan. Door enkele uitvoeringsorganen wordt deze kraant nog steeds gericht verspreid onder de doelgroep van slecht betalende crediteuren.

Naast deze informatiekraant is door of in opdracht van een aantal accountantsbureaus en belastingadviseurs uitgebreid informatie verstrekt tijdens studiedagen en door middel van publikaties ten behoeve van hun cliëntèle. Hierbij werd soms alleen op de aansprakelijkheid op grond van WBA en WBF ingegaan, maar in andere gevallen werd het hele veld van de aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen in kaart gebracht.

Ook van de zijde van de ondernemersorganisaties is uitvoerig aandacht besteed aan beide wetten. Door het hele land zijn op initiatief van de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties een groot aantal druk bezochte voorlichtingsavonden gehouden. Tot slot is in talrijke vakbladen voor ondernemers aandacht aan deze wetten besteed.

In hoeverre de langs deze weg verspreide boodschappen ook door de ontvangers zijn opgenomen, zodat de voor hen relevante kennis van de inhoud van de wetten aanwezig mag worden vermeld, is nog geen voorwerp van onderzoek geweest. Ook omtrent de penetratiegraad van deze voorlichtingsactiviteiten zijn geen gegevens beschikbaar.

3.1.1 De ontwikkeling van het aantal ondernemingen naar rechtsvorm

Uit de in tabellen 1a, 1b en 1c opgenomen gegevens, die werden verstrekt door de Vereniging van Kamers van Koophandel en die de in het handelsregister ingeschreven ondernemingen betreffen, blijkt dat het totaal aantal ondernemingen van 1980 tot en met 1987 een continue stijging vertoont, die de laatste jaren sterker is dan in het begin van de jaren tachtig. Duidelijk blijkt een continue afname van het aantal maatschappen¹⁵, naamloze vennootschappen en (sedert 1983) ook van de coöperatieve verenigingen en overige

¹⁵ Met nadruk wordt er hier op gewezen dat het hier alleen gaat om maatschappen die in het handelsregister moeten zijn ingeschreven. Dit geldt eveneens voor verenigingen en stichtingen. Slechts voor statutair in Nederland gevestigde naamloze en besloten vennootschappen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen is in de Handelsregisterwet 1918 (Stb. 493) bepaald dat deze in het handelsregister moeten worden ingeschreven los van de vraag of zij een onderneming bezitten.

rechtvormen. Deze vier groepen vormen te zamen echter in 1987 maar iets meer dan 1% van alle ondernemingen. De rechtvormen met een ontwikkeling die sterker was dan die van het totaal, zijn de commanditaire vennootschap, de besloten vennootschap en de stichting.

Tabel 1a: Aantal bedrijven naar rechtvorm in absolute aantallen (1980-1987)

rechtvorm	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
eenmanszaken	271373	272382	275143	282182	288247	288638	295131	301312
rederijen	31	20	22	26	33	34	34	30
maatschappen	121	110	103	92	78	60	58	46
venn. onder firma	40211	40482	40793	41533	42070	42608	44568	46300
commandit. vennootsch.	2438	2520	2644	2731	2903	3196	3374	3651
besloten vennootsch.	130664	138234	144298	149282	158606	168347	178065	190006
naamloze vennootsch.	3261	3075	2861	2710	2556	2424	2350	2343
coöp. verenigingen	4257	4282	4305	4356	4255	4185	4117	4069
verenigingen	1627	1633	1671	1668	1728	1738	1728	1724
stichtingen	2173	2233	2350	2475	2733	2853	2971	3074
onderlinge waarb. mij.	732	756	757	804	775	801	835	833
buitenlandse rechtvormen	1754	1830	1821	1888	2118	2250	2353	509
overige rechtvormen	106	143	188	257	223	135	100	74
totaal	458748	467700	476956	490004	506325	517259	535684	555927

Niet alleen de ontwikkeling van het aantal ondernemingen dat in een bepaalde rechtvorm gedreven wordt is in dit verband relevant, maar ook de ontwikkeling van het aandeel van de onderscheiden rechtvormen in het totaal der ondernemingen. Het grootste aandeel wordt gevonden bij de eenmanszaken. Ondanks een stijging van het aantal eenmanszaken nam het aandeel van deze ondernemingen in het totaal af van 59% in 1980 tot 54% in 1987. Deze daling komt vrijwel volledig ten goede aan het aandeel van de besloten vennootschappen, dat steeg van 28% in 1980 tot 34% in 1987. Eenmanszaken en besloten vennootschappen vormen samen sedert 1980 ongeveer 88% van alle ondernemingen. De enige andere rechtvorm met een aandeel van meer dan 1% is de vennootschap onder firma, waarvan het aandeel daalde van 8,8% in 1980 tot 8,3% in 1987.

Tabel 1b: Aantal bedrijven naar rechtvorm in percentages van het totaal (1980-1987)

rechtvorm	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
eenmanszaken	59,16	58,24	57,69	57,59	56,93	55,80	55,09	54,20
rederijen	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
maatschappen	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
venn. onder firma	8,77	8,66	8,55	8,48	8,31	8,24	8,32	8,33
commandit. vennootsch.	0,53	0,54	0,55	0,56	0,57	0,62	0,63	0,66
besloten vennootsch.	28,48	29,56	30,25	30,47	31,32	32,55	33,24	34,18
naamloze vennootsch.	0,71	0,66	0,60	0,55	0,50	0,47	0,44	0,42
coöp. verenigingen	0,93	0,92	0,90	0,89	0,84	0,81	0,77	0,73
verenigingen	0,35	0,35	0,35	0,34	0,34	0,34	0,32	0,31
stichtingen	0,47	0,48	0,49	0,51	0,54	0,55	0,55	0,55
onderlinge waarb. mij.	0,16	0,16	0,16	0,16	0,15	0,15	0,16	0,15
buitenlandse rechtvormen	0,38	0,39	0,38	0,39	0,42	0,43	0,44	0,09
overige rechtvormen	0,02	0,03	0,04	0,05	0,04	0,03	0,02	0,01
totaal aantal	458748	467700	476956	490004	506325	517259	535684	555927

Opvallend vanuit de verwachting van een vergroting van de relatieve aantrekkelijkheid van buitenlandse rechtvormen is de sterke daling van deze categorie in 1987, waarvan het aandeel sedert 1980 steeg van 0,38% tot 0,44% in

1986. In 1987 daalde het aandeel echter tot 0,09%. Ook in absolute aantallen is deze daling sterk te noemen: na een stijging van 1754 tot 3553 in een jaar een daling tot 509! De hier gepresenteerde gegevens laten nog nauwelijks uitspraken toe over de ontwikkeling van de aantallen en de aandelen van de verschillende rechtsvormen sedert 1 januari 1987. De gegevens over de jaren na de invoering zullen van groot belang zijn, hoewel verwacht moet worden dat vanwege een zekere naijling de eventuele effecten eerst op langere termijn zichtbaar zullen worden in de cijfers.

Tabel 1c: Ontwikkeling van het aantal bedrijven per rechtsvorm (1980=100)

rechtsvorm	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
eenmanszaken	100	100	101	104	106	106	109	111
rederijen	100	65	71	84	106	110	110	97
maatschappen	100	91	85	76	64	50	48	38
venn. onder firma	100	101	101	103	105	106	111	115
commandit. vennootsch.	100	103	108	112	119	131	138	150
besloten vennootsch.	100	106	110	114	121	129	136	145
naamloze vennootsch.	100	94	88	83	78	74	72	72
coöp. verenigingen	100	101	101	102	100	98	97	96
verenigingen	100	100	103	103	106	107	106	106
stichtingen	100	103	108	114	126	131	137	141
onderlinge waarb. mij.	100	103	103	110	106	109	114	114
buitenlandse rechtsvormen	100	104	104	108	121	128	134	29
overige rechtsvormen	100	135	177	242	210	127	94	70
totaal	100	102	104	107	110	113	117	121

3.1.2 De ontwikkeling van het deponeren van de jaarstukken

In de tabellen 2a en 2b worden de gegevens gepresenteerd over het aantal deponeringen van jaarstukken van rechtspersonen van enkele typen van rechtspersoonlijkheid. Vanaf de gegevens die betrekking hebben op de jaren vanaf 1983 wordt expliciet aangegeven dat de deponeringen betrekking hebben op het voorafgaande jaar.

Op grond van de Wet van 7 december 1983 (Stb. 663), houdende aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan de vierde richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake het vennootschapsrecht, is voor alle coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en naamloze en besloten vennootschappen een publikatieplicht van de jaarstukken met een verplichting tot deponering bij het handelsregister in het leven geroepen, terwijl voordien deze verplichting onder meer bepaald werd door de omvang van het personeelsbestand en/of het balanstotaal.

Tabel 2a: Aantallen rechtspersonen die hebben gepubliceerd over het voorafgaande jaar, per jaar naar rechtsvorm (1980-1987)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
naamloze vennootschappen	2112	1872	909	1540	1480	857	994	1114
besloten vennootschappen	920	992	578	908	912	11294	45812	66986
coöperatieve verenigingen	1368	1059	685	931	989	893	1588	1884
onderlinge waarborgmij **						91	268	329
totaal	4400	3923	2172	3379	3381	13135	48662	70313

* Tot en met 1982 geen verwijzing naar het voorafgaande jaar.

** Onderlinge waarborgmij eerst vanaf 1985 opgenomen.

Tabel 2b: Percentages rechtspersonen die hebben gepubliceerd over het voorafgaande jaar, uitgedrukt op het aantal rechtspersonen van dat type (1980-1987)*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
naamloze vennootschappen	65	61	32	57	58	35	42	48
besloten vennootschappen	1	1	0	1	1	7	26	35
coöperatieve verenigingen	32	25	16	21	23	21	39	46
onderlinge waarborgmij **						11	32	39

* Tot en met 1982 geen verwijzing naar het voorafgaande jaar.

** Onderlinge waarborgmij eerst vanaf 1985 opgenomen.

Deze aanpassing is duidelijk uit de cijfers af te leiden, vooral bij de besloten vennootschappen. Daarvan deponeerden er in 1984 nog 912, in 1987 was dat opgelopen tot bijna 67.000.

Het aandeel van de besloten vennootschappen dat deponeerde, was tot 1984 minder dan 1%. In 1985 loopt het al op tot 7% en in 1987 reeds 35%. Volgens enkele informanten moet dat in 1988 inmiddels tot vrijwel 100% zijn opgelopen.¹⁶ Mocht dat echter het geval zijn, dan is het uiterst twijfelachtig of deze spectaculaire stijging alleen of grotendeels aan de invoering van de WBF mag worden toegeschreven. Per 1 april 1987 is immers het niet voldoen aan de publikatieplicht van art. 394 boek 2 BW als strafbaar feit opgenomen in de Wet Economische Delicten. De Economische Controle Dienst heeft vrij intensief opgespoord, en de financiële gevolgen daarvan waren niet gering: van 3000 gulden bij transactie met het openbaar ministerie tot 10.000 gulden bij veroordeling door de rechter. Een van de ondernemersorganisaties gaf aan dat van dit strafrechtelijk optreden een aanzienlijk grotere dreiging uitgaat dan van de abstracte (want nauwelijks concreet toegepaste) consequenties die in de WBF aan het niet voldoen aan de deponeringsplicht worden verbonden. Voor deze woordvoerder is de methodologische vraag 'waaraan moet de ontwikkeling van het voldoen aan de deponeringsplicht worden toegeschreven' op inhoudelijke gronden beantwoord.

3.1.3 De ontwikkeling van het aantal faillissementen van ondernemingen

De uiterste consequentie voor een natuurlijke of rechtspersoon die niet aan zijn betalingsverplichting voldoet, is dat de crediteuren het faillissement aanvragen. Uit de in tabel 3 weergegeven cijfers blijkt dat er sinds 1982 sprake is van een voortdurende daling van het aantal faillissementen van ondernemingen. De stijging in 1988 in de tabel is vermoedelijk zonder betekenis, omdat het hier nog om voorlopige cijfers gaat, waarbij bovendien, in tegenstelling tot de cijfers over de andere jaren, de vernietigde faillissementsvonnissen nog niet zijn verwijderd.

¹⁶ Mocht het voldoen aan de deponeringsplicht inderdaad die hoge vlucht hebben genomen dat thans vrijwel alle publikatieplichtige rechtspersonen aan die verplichting voldoen, dan heeft dat overigens wel consequenties voor de positie van de curator die overweegt tot het aansprakelijk stellen van de bestuurder(s) over te gaan: hij zal zelf het bewijs voor de gegrondheid van de aansprakelijkstelling moeten leveren (tenzij van de boekhouding gezegd kan worden dat deze niet aan de minimaal te stellen eisen voldoet).

Tabel 3: Ontwikkeling van het totaal aantal faillissementen van ondernemingen en van het aantal faillissementen van naamloze en besloten vennootschappen (1980-1988)

jaar	aantal faillissementen		waarvan NV's en BV's	
	aantal	index	aantal	index
1980	3943	100	2027	100
1981	5784	147	2881	142
1982	6911	175	3536	174
1983	6078	154	2962	146
1984	4996	127	2358	116
1985	4332	110	2043	101
1986	3556	90	1650	81
1987	3051	77	1394	69
1988*	3294	84	1449	71

* Voorlopige cijfers, inclusief later, na verzet e.d., vernietigde vonnissen.

Opvallend is dat het aantal faillissementen van naamloze en besloten vennootschappen in een aanzienlijk sneller tempo afneemt dan dat van de andere rechtsvormen.

In verband met de hypothese over de verwachte loop van het aantal faillissementen kan nog geen conclusie worden getrokken. De verandering van 1987 ten opzichte van 1986 lijkt vooralsnog een simpele voortzetting van de al sinds 1982 optredende ontwikkeling.

3.1.4 De ontwikkeling van de door de belastingdienst oninbaar geleden en kwijtgescholden bedragen

Jaarlijks worden door de belastingdienst grote bedragen afgeschreven. Hier worden slechts de bedragen genoemd die betrekking hebben op de vorderingen waarvoor de bestuurder op grond van de WBA persoonlijk verantwoordelijk kan worden gesteld, te weten loonbelasting, omzetbelasting en door de werkgever in te houden premies volksverzekeringen.

Tabel 4: Door de belastingdienst oninbaar geleden en kwijtgescholden bedragen aan loon- en omzetbelasting en door werkgevers in te houden premies volksverzekeringen in duizenden guldens (1980-1988)

jaar	loonbelasting	omzetbelasting	premieheffing	totaal
1980	183434	294384	233304	711122
1981	645161	474293	896588	2016042
1982	612697	698225	819816	2130738
1983	481193	1418110	746759	2646062
1984	253599	858594	362336	1474529
1985	216196	1128276	361050	1705522
1986	209567	751023	338979	1299569
1987	145494	513466	247717	906677
1988	111401	404260	195942	711603

In tabel 4 wordt een overzicht van de ontwikkeling van deze bedragen sedert 1980 gegeven. Daaruit blijkt een zeer sterke stijging voor elk der onderscheiden heffingen van 1980 op 1981. Voor de loonbelasting en de premies volksverzekeringen geldt sindsdien een daling, met een zeer sterke terugval in 1984. De omzetbelasting toont een wat grilliger beeld, al zien we daar ook vanaf 1985 een daling optreden. Alle drie heffingen te zamen genomen is het oninbaar geleden en kwijtgescholden bedrag in 1988 weer op het niveau van

1980 gekomen, waarbij loonbelasting en premieheffing daar inmiddels ver onder gedaald zijn.

Oninbaar lijden en kwijtschelden kan in een groot aantal omstandigheden, waarvan het faillissement er een is. Voor deze omstandigheid wordt de ontwikkeling van de oninbaar geleden en kwijtgescholden bedragen sinds 1982 afzonderlijk vastgelegd, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar type rechtspersoon. Een overzicht wordt gegeven in tabel 5. De daaruit blijkende ontwikkeling laat zich vrijwel volledig beschrijven analoog aan wat hiervoor over alle oninbaarlijdingen en kwijtscheldingen werd gesteld.

Wanneer de aantallen bedrijven, respectievelijk gefailleerde naamloze en besloten vennootschappen, mee in de beschouwing worden betrokken, dan blijkt met name de laatste jaren een aanzienlijke daling van het gemiddeld per onderneming, respectievelijk gefailleerde NV of BV, afgeschreven bedrag. Deze afname lijkt de invloed van de in 1982 ingevoerde WKA te weerspiegelen. Of de verdere daling in 1987 en 1988 mede op het conto van de WBA geschreven kan worden is, gezien die de gevoerde gesprekken over de uitvoeringspraktijk van de WBA, vooralsnog kwestieus.

Tabel 5: Door de belastingdienst oninbaar geleden bedragen loon- en omzetbelasting en premieheffing werkgevers ten gevolge van faillissementen naar rechtsvorm in duizenden guldens (1982-1988)

rechtsvorm	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
BV's	962385	1305128	576320	551444	459251	226587	184144
NV's	15748	19844	9317	7471	5076	5236	2171
stichtingen	6290	9379	4136	3200	3410	1274	1427
verenigingen	67	560	164	2341	3636	1893	279
andere rechtspers.	10480	34205	23611	43397	48842	38731	18411
natuurlijke pers.	262113	233575	223346	308795	189763	94005	66734
totaal	1257083	1602691	836894	916648	709978	367726	273166
gemiddeld per gefailleerde NV en BV	276,62	447,32	248,36	273,58	281,41	166,30	128,58

3.1.5 De ontwikkeling van de voor de bedrijfsverenigingen onverhaalbare premies sociale werknemersverzekeringen en wegens faillissement afgeboekte premiebedragen

Tabel 6: Door de bedrijfsverenigingen onverhaalbare premies sociale werknemersverzekering bij NV's en BV's en door de bedrijfsverenigingen wegens faillissement afgeboekte premiebedragen bij natuurlijke en rechtspersonen in duizenden guldens (1980-1986)

jaar	afgeboekte bedragen			
	onverh. premies	rechtspers.	natuurl. pers	totaal
1980	151991	61661	24037	85698
1981	222053	71456	29763	101219
1982	262940	85762	43796	129558
1983	237864	102549	40561	143110
1984	133888	98875	40998	139873
1985	160020	152394	39689	192083
1986	139997	141092	47525	188617

Uit de in tabel 6 opgenomen gegevens blijkt een vrij grillig verloop van de ontwikkeling van het bedrag aan onverhaalbare premies, zij het dat dit totaal sinds 1983 aanzienlijk lager is dan daarvoor. Opvallend daarentegen is de

vrijwel constante stijging van het totaal van de wegens faillissement door de bedrijfsverenigingen afgeboekte premiebedragen.

3.1.6 De ontwikkeling van het totaal der schulden en van de onbetaald gebleven schuld bij gefailleerde besloten vennootschappen

Uit de in tabel 7 opgenomen gegevens blijkt tot 1984 een toename van de totale schuld van gefailleerde rechtspersonen; daarna is sprake van een daling. Ondanks een stijging van het totaal der activa vertoont het totaal van de onbetaald gebleven schuld vrijwel hetzelfde beeld. Duidelijk blijkt ook een daling van de onbetaald gebleven schulden aan fiscus en bedrijfsverenigingen sinds 1983/1984.

Tabel 7: Beëindigde faillissementen van besloten vennootschappen naar activa, boedelkosten, passiva en uitgekeerde bedragen (1980-1986)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
aantal besloten vennootschappen	991	1393	2176	2501	2635	2242	2025
	miljoen gld.						
gerealiseerde activa	113	139	338	387	498	725	655
daarvan afgedragen aan bank of andere rechthebbenden krachtens zekerheids-overeenkomst, leasing e.d.	81	83	208	271	385	513	534
saldo activa	32	55	131	116	113	212	120
schulden aan boedelkosten	22	32	76	93	97	185	109
fiscus en bedrijfsverenigingen	282	626	831	852	797	684	614
overige schuldeisers	279	492	1037	1273	1585	1326	1215
totaal	583	1150	1943	2218	2479	2196	1938
saldo activa uitgekeerd aan boedelkosten	16	27	56	71	69	148	78
fiscus en bedrijfsverenigingen	13	20	31	28	33	41	28
overige schuldeisers	3	8	44	17	11	24	14
totaal uitgekeerd	32	55	131	116	113	212	120
onbetaald gebleven schuld w.o. aan fiscus en bedrijfsvereniging	551	1095	1812	2102	2366	1983	1818
	269	606	800	824	764	644	585
	1000 gld.						
gemiddeld onbetaald gebleven schuld w.o. aan fiscus en bedrijfsvereniging	556	786	833	840	898	885	898
	271	435	368	329	289	287	289

Wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van het aantal faillissementen over de jaren, dan blijkt de gemiddeld onbetaald gebleven schuld van 1980 tot 1984 geleidelijk te zijn gestegen en daarna vrijwel constant. Dat geldt ook voor de gemiddeld onbetaald gebleven schuld aan fiscus en bedrijfsverenigingen.

In het kader van dit onderzoek is het jammer dat het Centraal Bureau voor de Statistiek uit bezuinigingsoverwegingen de faillissementsstatistiek nog slechts om de twee jaar vaststelt. Dat heeft tot gevolg dat vergelijkbare cijfers voor 1987 en alle opvolgende even jaartallen niet ter beschikking zullen komen. De gegevens over 1988 zullen eerst in de loop van 1989 ter beschikking komen, die over 1990 eerst in de loop van 1991. Tegen de tijd dat het

uiteindelijke evaluatie-onderzoek zal moeten zijn afgesloten, zullen derhalve slechts gegevens over de onbetaald gebleven schulden van besloten vennootschappen beschikbaar zijn over één jaar dat ligt na de invoeringsdatum van de WBA en de WBF.

3.1.7 Overige effecten en neveneffecten

Over de vraag of er sprake is van een in het algemeen vlotter betaalgedrag van rechtspersonen sedert de invoering van de WBA en de WBF zijn geen gegevens bekend. Wel wordt door sommige informanten aangegeven dat er wel rechtspersonen met een slechte betalingsgeschiedenis zijn die vlotter lijken te betalen, nadat gewezen is op de mogelijkheid dat daadwerkelijk overgegaan zou kunnen worden tot verhaal op het privévermogen van de bestuurders van de rechtspersoon. Door enkelen werd ook aangegeven dat, nadat voor een bepaalde schuld tot aansprakelijkstelling was overgegaan, de overige openstaande vorderingen sneller werden betaald. Omdat hiervan echter geen systematische registratie wordt bijgehouden, gaat het om indrukken (en minder om conclusies) van de betrokken informanten, gebaseerd op enkele incidentele waarnemingen. Het 'dreigen met aansprakelijk stellen' lijkt niettemin, althans in het kader van de WBA, toch enig effect in de beoogde richting te hebben. Bij de meeste bedrijfsverenigingen is het overigens staand gebruik dat tegelijk met het uitbrengen van een dwangbevel een schrijven gaat naar het bestuur van de rechtspersoon, waarin wordt gewezen op de mogelijkheid van verhaal op het privévermogen van de bestuurders, wanneer de rechtspersoon met de betaling in gebreke blijft.

In het kader van de WBF noemde een der curatoren een in zijn ogen oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid tot aansprakelijk stellen van de bestuurder van een gefailleerde rechtspersoon, dat naar zijn mening 'nogal eens' voorkwam. Het gaat dan om gevallen waarin niet voldaan is aan de verplichting tot openbaarmaking van de jaarstukken, terwijl overigens wel aan alle vereisten van boekhouding e.d. is voldaan. Op grond van de WBF is er dan sprake van kennelijk onbehoorlijk bestuur en kan de aangesprokene zich slechts verweren door aan te tonen dat dat kennelijk onbehoorlijk bestuur niet als belangrijke oorzaak van het faillissement kan worden beschouwd. Dat verweer moet echter plaatsvinden in een tijdrovende en kostbare gerechtelijke procedure, die, zeker wanneer er ook conservatoir beslag is gelegd op het privévermogen van de bestuurder, tot bijzonder groot ongemak kan leiden. Doel van de operatie is dan niet het verhaal op het privévermogen (hetgeen niet zou kunnen, omdat in de procedure succesvol verweer zal worden gevoerd), maar het bereiken van een schikking met de bestuurder.

Met betrekking tot de verzekeringen tegen aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF is gesproken met vertegenwoordigers van een tweetal verzekeraars van wie de een naar eigen zeggen (en door de ander bevestigd) de marktleider was. Zoals gezegd, gaat het hierbij niet om verzekeringen die uitsluitend het WBA/WBF risico dekken, maar om dekking tegen elke aansprakelijkheid van de bestuurders van rechtspersonen. De indruk van de acceptatie-afdelingen van deze verzekeraars is dat de al jaren plaatsvindende zakking (van bestuurders van grote vennootschappen naar die van steeds kleinere) sinds de invoering van de WBA en de WBF versneld heeft plaatsgevonden. Een duidelijk beeld van de penetratiegraad kon (of wilde) men niet geven. Wel werd medegedeeld dat bij de bestuurders van grote ondernemin-

gen de penetratiegraad van dit type van verzekeringen voor alle verzekeraars gezamenlijk 100% zou bedragen.

De verzekeringen dekken niet alleen het aansprakelijkheidsrisico zelf, maar ook de verwante kosten, zoals bijvoorbeeld die van het verweer tegen de aansprakelijkstellingen. Uitkeringen aan verzekerden hadden inmiddels wel enkele malen plaatsgevonden, maar hadden uitsluitend betrekking op de kosten. Geen van beide verzekeraars had reeds uitkeringen gedaan ter zake van de bedragen waarvoor de verzekerde aansprakelijk was gesteld.¹⁷

In het algemeen werd door de informanten medegedeeld dat de WBA en de WBF nauwelijks extra lasten voor bonafide ondernemers met zich brengen. Het grootste probleem is voor hen dat zij op moeten letten om tijdig op de eigen betalingsproblemen te reageren. Met name de veertien-dagen-termijn voor de mededeling van betalingsonmacht vereist enige oplettendheid.

De invoering van de WBA en de WBF heeft er volgens enkele accountants en belastingadviseurs toe geleid dat ook bestuurders van rechtspersonen, die de rechtspersoon niet met malafide oogmerk hebben opgericht, overwegen om hun privévermogen meer verhaalsbestendig te maken en daartoe advies vragen aan hun accountant of belastingadviseur. Zolang het daarbij gaat om oplossingen die niet contra legem, zijn wordt hieraan meegewerkt, aldus de geraadpleegde accountant.

Een van de informanten uit de wereld van accountancy en belastingadviesing, die overigens zelf ook bij enkele rechtspersonen, waaronder banken, commissaris was, gaf stellig aan dat het thans vanwege het aansprakelijkheidsrisico moeilijker is om bestuurders en commissarissen van rechtspersonen aan te trekken dan voor de invoering van de WBA en de WBF. Een door de rechtspersoon af te sluiten verzekering met de betrokkene als verzekerde is wel het minste wat wordt gevraagd. Dezelfde persoon noemde een op dezelfde bezwaren gebronde bemoeilijking van de overdracht van rechtspersonen.

Over het kredietbeleid van de banken waren de informanten uit de bankwereld zeer terughoudend of zelfs ontwijkend. Op de vraag of bekend raken met een mededeling van betalingsonmacht aanleiding is voor de bank om de kredietwaardigheid van de onderneming aan een nader onderzoek te onderwerpen, werd gereageerd dat het gebruikelijk is dat bij de beoordeling van de kredietwaardigheid met alle bekende gegevens rekening wordt gehouden. Over het resultaat daarvan wenste men echter om bankpolitieke redenen geen uitspraken naar buiten te doen.

Bovengemelde informant uit de wereld van accountancy en belastingadviesing gaf echter onomwonden aan dat de invoering van de WBA en de WBF wel degelijk invloed heeft gehad op de kredietpolitiek van de banken. De

¹⁷ Van der Grinten beschrijft in De Naamloze Vennootschap van april 1989 (pp. 85 e.v.) dat deze verzekeringen overigens in de polisvoorwaarden het grootste deel van de eventuele aansprakelijkheid op grond van de WBA en de WBF van de dekking der verzekering uitsluiten. Aansprakelijkheid op grond van de WBA wordt helemaal uitgesloten en aansprakelijkheid op grond van de WBF, als het gaat om schade die voortvloeit uit opzettelijk onrechtmatig handelen of uit malafide gedragingen van een of meer van de verzekerden. Nota bene wordt de aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit het niet voldoen aan de boekhoud- en publicatieplicht, uitgesloten, behalve als een en ander buiten zijn weten en tegen zijn wil heeft plaatsgevonden. Maar dan is er geen aansprakelijkheid op grond van de WBF en biedt de verzekering dus dekking tegen schade die niet bestaat. Volgens Van der Grinten is het enige profijt dat de verzekerde van de verzekering heeft in verband met de WBA en de WBF dan ook de vergoeding van de proceskosten. De bevinding van het vooronderzoek op dit punt is geheel in overeenstemming hiermee.

grond hiervoor ligt in de borgstelling met het privévermogen die van ondernemers in het midden- en kleinbedrijf door de banken gevraagd wordt. De effectuering van een aansprakelijkstelling op grond van WBA en WBF tast de borg aan en vormt daardoor een rechtstreekse aantasting van de positie van de bank. Het gevolg daarvan is dat de banken bij dreigende liquiditeitsproblemen er eerder toe over zullen gaan hun rechten veilig te stellen. Dit gebeurt los van de vraag of er al dan niet een mededeling van betalingsonmacht is gedaan: de bank weet zelf wanneer de kredietlimiet is overschreden of angstvallig dicht genaderd wordt.

3.2 De uitvoering van de WBA

3.2.1 De uitvoering van de WBA door de belastingdienst

De mededeling van betalingsonmacht

Het aantal ontvangen mededelingen van betalingsonmacht is slechts een fractie van het aantal waarmee vooraf rekening was gehouden. Men had erop gerekend dat in vrijwel alle gevallen waarin een dwangbevel uitgaat (hetgeen vele duizenden malen per jaar gebeurt), een mededeling van betalingsonmacht zou volgen. In plaats van duizenden meldingen kwamen er echter slechts enkele honderden binnen.

Van alle meldingen wordt op enigerlei wijze registratie gehouden, teneinde eventueel later te kunnen vaststellen of aan de meldingsplicht is voldaan. De wijze waarop verschilt echter zo sterk dat bij sommige belastingeenheden exact kan worden nagegaan hoeveel meldingen werden ontvangen, maar niet op welke vorderingen ze betrekking hebben, terwijl andere de vordering van een kenmerk voorzien waaruit blijkt dat er een melding heeft plaatsgevonden. Wel worden er overal ten behoeve van het samenstellen van een landelijk overzicht van de meldingen¹⁸ per kwartaal tellijsten ingevuld.

Bij de opgegeven aantallen meldingen waren de te late en/of onvolledige meldingen meegeteld. Ontijdige, dat wil zeggen te late meldingen, worden niet als geldige melding aangemerkt. De rechtspersoon wordt hiervan doorgaans op de hoogte gesteld. Wanneer een melding tijdig maar onvolledig is, wordt doorgaans onmiddellijk, doch uiterlijk binnen twee maanden¹⁹, om aanvullende informatie gevraagd (met een nieuwe termijn waarbinnen gereageerd moet worden). Indien de gevraagde aanvullende informatie binnen de nieuwe termijn beschikbaar komt, wordt de oorspronkelijk imperfecte melding alsnog als correcte melding geaccepteerd.

Voor een van de ontvangers gold dat op elke melding, perfect dan wel imperfect, werd gereageerd teneinde daardoor voor zichzelf en de tegenpartij duidelijkheid te scheppen. Het eigen belang van de belastingdienst staat hierbij voorop: deze wordt geconfronteerd met de negatieve gevolgen van een

¹⁸ Ook van de verzoeken van de ontvangers aan de inspecteurs om tot aansprakelijkstelling over te gaan en van het aantal aansprakelijkstellingen worden per kwartaal tellijsten gemaakt.

¹⁹ Deze termijn wordt aangehouden vanwege de bepaling dat wanneer na een melding twee maanden zijn verlopen zonder dat een reactie van de geadresseerde werd ontvangen, het bestuur van de rechtspersoon ervan uit mag gaan dat een rechtsgeldige melding heeft plaatsgevonden. Indien naar aanleiding van een imperfecte melding binnen deze termijn om aanvullende informatie wordt gevraagd, is er dus wel een reactie geweest en mag het bestuur er dus niet van uitgaan dat een rechtsgeldige melding heeft plaatsgevonden.

imperfecte melding, waarop ten onrechte niet is gereageerd. In voorkomend geval rust de bewijslast dan immers bij de fiscus, terwijl door tijdig te reageren de wettelijke fictie, die uit de niet-melding voortvloeit, de bewijslast bij de tegenpartij zou hebben gelaten.

Volgens een interne aanschrijving van de fiscus moeten alle schriftelijke mededelingen waarin een verwijzing naar de meldingsplicht is opgenomen, als een (al dan niet perfecte) melding worden opgevat en behandeld. Dit geldt expliciet voor verzoeken om kwijtschelding of om een betalingsregeling. Komt zodanige verwijzing niet voor, dan moet gehandeld worden alsof er niet gemeld is.

Niet alle ontvangers houden zich aan deze strenge bepaling. Voor de ontvanger geldt, aldus deze gesprekspartners, een zekere eigen interpretatieruimte. Een van de ontvangers gaf aan dat er, wanneer uit een verzoek om uitstel of om een betalingsregeling zou kunnen worden afgeleid dat dit verzoek ook opgevat zou kunnen worden als een mededeling van betalingsonmacht, contact wordt opgenomen met de belastingplichtige. Deze wordt dan gevraagd of het correct was dat het betrokken verzoek tevens als mededeling van betalingsonmacht moest worden opgevat, onder het gelijktijdige verzoek de eventueel ontbrekende gegevens binnen de daarvoor gestelde termijn te verstrekken.

Het melden op zich heeft weinig consequenties. De mededeling van betalingsonmacht leidt niet automatisch tot het in gang zetten van een onderzoek naar de mogelijkheden van aansprakelijk stellen van de bestuurders. Wel kan het bij een niet failliete rechtspersoon leiden tot versnelling van de invorderingsprocedure, nu een dwangbevel achterwege kan blijven, omdat op voorhand toch al duidelijk is dat op het dwangbevel niet zal of kan worden betaald.

Wanneer de melding gepaard gaat met een verzoek om kwijtschelding of een betalingsregeling, dan zal eerst moeten worden beslist op dit verzoek, alvorens eventuele verdere stappen kunnen worden ondernomen. Eerst wanneer het verzoek wordt afgewezen of niet volgens de overeengekomen regeling wordt betaald, kan de vraag naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een persoonlijke aansprakelijkstelling van de bestuurder(s) aan de orde komen.

De aansprakelijkstelling

Uitgangspunt bij alle gesprekspartners was dat aansprakelijk stellen pas aan de orde komt als duidelijk is dat een voldoening van de schuld door de rechtspersoon niet meer te verwachten is. In het algemeen betekent dit dat de normale invorderingsprocedure tot en met dwangbevel wordt gevolgd. Er wordt slechts van afgeweken wanneer duidelijk is dat de schuld niet meer door de rechtspersoon voldaan zal worden. Dit laatste kan zich voordoen bij faillissement en vrijwillige bedrijfsbeëindiging, maar ook wanneer er uit andere bronnen (bv. het betalingsgedrag in het verleden of een rechtsgeldige mededeling van betalingsonmacht) aanwijzingen zijn dat de schuld niet door de rechtspersoon zal worden voldaan.

Alle gesprekspartners deelden mee dat, in het geval dat een dwangbevel op de rechtspersoon werd uitgevaardigd, dit gepaard gaat met een schrijven aan het bestuur van de rechtspersoon, waarin op de mogelijkheid van verhaal

van de schuld op het privévermogen van de bestuurders werd gewezen.²⁰ Enkele ontvangers gaven aan dat zij de bestuurders van de in gebreke zijnde rechtspersoon er als regel van op de hoogte stelden, wanneer aan de betreffende inspecteur(s) gevraagd werd een onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling in te stellen. Inspecteurs delen soms aan de bestuurders mede dat een onderzoek naar de haalbaarheid van aansprakelijkstelling op grond van de WBA wordt ingesteld. Ook deze mededelingen lijken soms alsnog tot betaling te leiden.

Het feitelijk aansprakelijk stellen heeft nog slechts in een zeer beperkt aantal gevallen plaatsgevonden. Er was nog slechts aansprakelijk gesteld in gevallen waarin niet rechtsgeldig gemeld was.

In vrijwel alle gevallen waarin tot aansprakelijk stellen van bestuurders is overgegaan, werd bezwaar of beroep aangetekend. Gezien tegen de achtergrond van het feit dat (vrijwel) uitsluitend aansprakelijk was gesteld in gevallen waarin niet gemeld was, lijkt dit een opmerkelijk resultaat. Hoewel het indienen van bezwaar of beroep niet automatisch leidt tot schorsing van de executie (uitstel van betalingsverplichting), had nog geen der gesprekspartners executiemaatregelen tegen de aansprakelijk gestelde bestuurders getroffen. In een enkel geval had de rechtspersoon alsnog betaald, nadat de bestuurder persoonlijk aansprakelijk was gesteld, en bleef bezwaar/beroep achterwege.²¹ Eveneens in enkele gevallen had de aangesproken bestuurder betaald. Betalingen zijn echter nog steeds uitzonderingen.

Resultaten van procedures bij de rechtbanken waren nog nauwelijks bekend en voor zover bekend, hadden deze uitspraken veelal te maken met onjuiste toepassing van het overgangsrecht, zodat er nog weinig of geen houvast was aan rechterlijke uitspraken. Dit werd door alle gesprekspartners als een gemis ervaren. Met name zat men te springen om jurisprudentie omtrent wat als 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' moet worden aangemerkt, zodat men beter greep kan krijgen op gevallen waarin wel rechtsgeldig gemeld is. Men was zich er overigens wel van bewust dat deze jurisprudentie wel eens heel lang op zich zou kunnen laten wachten.²² Niet alleen vanwege de lange procesduur, maar ook vanwege het feit dat vrijwel niet aansprakelijk gesteld wordt in gevallen waar gemeld is, en de gevreesde bewijsproblematiek juist aan de orde zal moeten komen, indien er een procedure volgt.

Door een van de belastingseenheden werd ingevolge een regionale afspraak alleen aansprakelijk gesteld, wanneer het totaalbedrag een minimum van 5.000 gulden oversteeft. Deze grens speelde niet, wanneer uit informatie bleek dat het om 'potentieel malafiden' ging: dan zou nl. in alle gevallen aansprakelijk gesteld worden. Dit betekent niet dat bij de andere belastingseenheden altijd tot aansprakelijkstelling wordt overgegaan: bij bagatelvorderingen blijft dit achterwege.

²⁰ Door allen werd daaraan toegevoegd dat zij de indruk hadden dat dit enige afschrikkende werking had, al konden zij dit niet met cijfers staven. Toch konden allen wel een of meer debiteuren noemen waar het betaalde bedrag in voor de crediteur positieve richting was veranderd sedert deze werkwijze in praktijk gebracht werd.

²¹ Door een van de bedrijfsverenigingen werd gemeld dat na aansprakelijk stellen zelfs veelal betaald werd. Naar eigen zeggen opereerde deze BV echter in een terrein waar nogal wat personen met 'merkwaardige' opvattingen omtrent een correct betalingsgedrag optreden. Door deze BV waren echter nog slechts 15 aansprakelijkstellingen verricht.

²² Uit het juridisch onderzoek zou naar voren kunnen komen in hoeverre op grond van de kamerstukken het begrip kennelijk onbehoorlijk bestuur voldoende omlijning heeft gekregen om in de uitvoeringspraktijk uit de voeten te kunnen.

De relatie tussen de WBA en de WKA

In gevallen waar ook op grond van de WKA kan worden opgetreden, is er een keuzemogelijkheid om de verschuldigde gelden via de WKA dan wel via de WBA binnen te halen. De keuze vindt op pragmatische gronden plaats: in geval van een niet-draagkrachtige bestuurder, althans een bestuurder die geen verhaal biedt, is de WKA de enig overblijvende weg.

Vrijwel alle gesprekspartners meldden dat zij om principiële redenen kiezen of zouden moeten kiezen voor de WBA. De schuld moet zo dicht mogelijk worden geïnd bij de plaats waar de betalingsverplichting ontstond. En de bestuurders van de in gebreke blijvende rechtspersoon worden in deze dichterbij geacht dan de hoofdaannemer in een keten, wanneer er sprake is van onderaanneming.²³ Het niet betalen door de rechtspersoon is immers toe te rekenen aan het bestuur van de rechtspersoon, zonder welk bestuur de rechtspersoon noch kan handelen, noch kan nalaten te handelen. Door velen werd echter toepassing van de WKA eenvoudiger geacht (zeker als er wel gemeld was), omdat voor aansprakelijkstelling van de hoofdaannemer de bewijsproblematiek van het kennelijk onbehoorlijk bestuur niet speelt. Daarnaast werd verondersteld dat aansprakelijkstelling van de hoofdaannemer door de bestuurders als een grotere bedreiging werd gezien dan aansprakelijkstelling op grond van de WBA: aansprakelijkstelling van de hoofdaannemer geeft de bestuurder een slechte naam en is derhalve een directe bedreiging voor een voortzetting van de relatie met deze, en mogelijk ook andere, hoofdaanemers.

Het contact tussen de belastingdienst en faillissementscuratoren

Evenals het nadrukkelijk de bedoeling is dat de uitvoerders van de WBA hun acties onderling afstemmen om te voorkomen dat men langs elkaar heen werkt (zie paragraaf 3.2.3), is het in de gevallen waar het (bestuurders van) een failliete rechtspersoon betreft, om dezelfde reden van belang dat de uitvoerders van de WBA contact opnemen met de curator als uitvoerder van de WBF.

Opvallend is dat alle gesprekspartners wel zeiden in deze gevallen hun vordering bij de curator in te dienen, maar dat niet ieder de curator benaderde met de vraag of deze overwoog de bestuurders op grond van de WBF persoonlijk aansprakelijk te stellen. Overigens: de ene belastingeenheid die dit als regel wel zei te doen, had geen enkele keer als antwoord gekregen dat de curator overwoog om tot aansprakelijkstelling op grond van de WBF over te gaan. Deze bevindingen sporen volledig met hetgeen in verband met de uitvoering van de WBF van de zijde van de curatoren werd vernomen. Het door velen gesignaleerde potentiële conflict tussen de curator enerzijds en fiscus anderzijds, wanneer zowel op grond van de WBF als op grond van de WBA tot aansprakelijkstelling van de bestuurders wordt overgegaan, had zich dan ook in de praktijk niet voorgedaan.

²³ Het hier besproken dilemma voor de uitvoerders van de WBA zou minder relevant zijn, wanneer de hoofdaannemer ter zake van de op hem op grond van de WKA verhaalde schulden, waarvoor de bestuurders van de onderaannemer inzake de WBA aansprakelijk zijn, regres zou kunnen nemen op de onderaannemer. Of dit regresrecht bestaat en onder welke voorwaarden het kan worden uitgeoefend, zou beantwoord moeten worden in het juridisch onderzoek.

Het contact met de curator heeft, aldus werd opgemerkt bij een van de belastingeenheden, vooral ten doel inzage te krijgen in de verslagen van de curator aan de rechter-commissaris.²⁴

3.2.2 De uitvoering van de WBA door de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen

De mededeling van betalingsonmacht

Evenals bij de belastingdienst bleek het aantal ontvangen meldingen zeer laag te zijn. Het gaat eerder om tientallen per jaar dan om honderdtallen. Uitschieter naar boven wordt gerapporteerd door het GAK met 500 meldingen in 1987, maar dat administreert dan ook een zeer groot aantal bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen.

Door alle uitvoeringsorganen worden de ontvangen meldingen afzonderlijk geregistreerd. Bij de één is de administratie geautomatiseerd, door een ander wordt automatisering voorbereid. Evenals bij de belastingdienst verschilt de registratiemethodiek sterk. Soms wordt bij de vordering aangetekend dat er werd gemeld, soms worden de meldingen afzonderlijk geregistreerd en is er geen relatie gelegd met de openstaande vordering. Elders wordt de mededeling in het dossier van de betrokken rechtspersoon gevoegd, zodat doornemen van het dossier vereist is om na te gaan of en voor welke vorderingen aan de meldingsplicht is voldaan.

Ook hier zijn bij de door de bedrijfsverenigingen opgegeven aantallen meldingen de te late en/of onvolledige meldingen meegeteld. Maar bij geen der bedrijfsverenigingen werden te laat ontvangen meldingen als geldig aangemerkt. Wanneer een melding tijdig maar onvolledig is, wordt volgens alle gesprekspartners om aanvullende informatie gevraagd (met een nieuwe termijn waarbinnen gereageerd moet worden). Bij alle gesprekspartners wordt, indien de gevraagde aanvullende informatie tijdig beschikbaar komt, de oorspronkelijk imperfecte melding alsnog als correcte melding geaccepteerd. De aanvullende informatie wordt zo spoedig mogelijk, in ieder geval binnen twee maanden, gevraagd.

Bij de meeste gesprekspartners wordt op elke melding, perfect dan wel imperfect, gereageerd teneinde voor zichzelf en de tegenpartij duidelijkheid te scheppen. Door enkele bedrijfsverenigingen werd aangegeven dat er, wanneer uit een verzoek om uitstel of betalingsregeling zou kunnen worden afgeleid dat het ook opgevat zou kunnen worden als een mededeling van betalingsonmacht, contact werd opgenomen met de premieplichtige. Deze werd dan gevraagd of het correct was dat het betrokken verzoek tevens als mededeling van betalingsonmacht moest worden opgevat, onder het gelijktijdige verzoek de eventueel ontbrekende gegevens binnen de daarvoor gestelde termijn te verstrekken.

Door een van de bedrijfsverenigingen werd gesteld dat in gevallen van faillissement geen melding wordt vereist en toch gehandeld wordt alsof er wel een melding had plaatsgevonden. Het faillissement is volgens betrokken gesprekspartner een openbare mededeling van betalingsonmacht van de rechts-

²⁴ Dit kan overigens ook via de griffie van de rechtbank.

persoon en het gaat niet aan om dan, zeker voor na het faillissement ontstane betalingsverplichtingen, nog een bijzondere mededeling te vragen.²⁵

Ook bij de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen heeft het melden op zich nauwelijks consequenties. De mededeling van betalingsonmacht leidt niet automatisch tot het in gang zetten van een onderzoek naar de mogelijkheden van aansprakelijk stellen van de bestuurders. Wel kan het (vooral bij een niet failliete rechtspersoon) leiden tot versnelling van de incassoprocedure, omdat dan op voorhand toch al duidelijk is dat op het dwangbevel niet zal of kan worden betaald. Anderen laten het dwangbevel liever juist niet achterwege om voor zichzelf en voor anderen de zekerheid te hebben al het mogelijke te hebben gedaan om de vordering bij de rechtspersoon zelf te innen alvorens de bestuurder persoonlijk aansprakelijk te stellen.

De aansprakelijkstelling

Ook hier geldt als uitgangspunt bij alle gesprekspartners dat aansprakelijk stellen pas aan de orde komt, wanneer duidelijk is dat een voldoening van de schuld door de rechtspersoon niet meer te verwachten is. Het aansprakelijk stellen wordt opgevat als een afzonderlijk incasso-instrument, waarvan het gebruik eerst aan de orde komt, wanneer toepassing van alle andere middelen niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. In het algemeen betekent dit dat de normale incassoprocedure tot en met dwangbevel wordt gevolgd.

Alle gesprekspartners deelden mee dat uitvaardigen van een dwangbevel op de rechtspersoon gepaard gaat met een schrijven aan het bestuur van de rechtspersoon, waarin op de mogelijkheid van verhaal van de schuld op het privévermogen van de bestuurders werd gewezen.²⁶

Door enkele gesprekspartners werd medegedeeld dat er vanaf de invoering van de WBA was gewerkt aan het formuleren van beleids- en gedragslijnen met het oog op de toepassing van de WBA. Bij vooral de kleinere bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen was aan zo een interne richtlijn echter geen behoefte, omdat de hele zaak in één hand geconcentreerd was. Eén bedrijfsvereniging deelde mee dat er speciale juridische deskundigheid was aangetrokken met het oog op de uitvoering van de WBA.

Aansprakelijk stellen komt ook bij de bedrijfsverenigingen nog zelden voor, en ook hier gaat het in vrijwel alle gevallen nog over zaken waarin geen rechtsgeldige melding had plaatsgevonden. Bij de beslissing tot al dan niet aansprakelijk stellen van de bestuurders van rechtspersonen worden door sommigen wel en door anderen geen drempels gesteld. Bij één bedrijfsvereniging werd alleen aansprakelijk gesteld voor vorderingen van (totaal) meer dan 10.000 gulden. Andere hanteerden grenzen van 5.000 of 1.000 gulden. Weer anderen zeiden alleen bij bagatelvorderingen niet tot aansprakelijkstelling over te gaan. Een van de gesprekspartners zei een grens van 1.000 gul-

²⁵ Het betreft hier dezelfde bedrijfsvereniging, die ook, zoals later zal blijken, heeft aansprakelijk gesteld in gevallen waarin niet gemeld was. In hoeverre hier sprake is van samenloop, is helaas in het gesprek niet aan de orde geweest. Door de betrokken bedrijfsvereniging werd overigens wel medegedeeld dat meer dan de helft van de aansprakelijkstellingen betrekking had op bestuurders van failliete rechtspersonen, zodat de kans op samenloop wel degelijk aanwezig is.

²⁶ Door allen werd daaraan toegevoegd dat zij de indruk hadden dat dit enige afschrikkende werking had, al konden zij dit niet met cijfers staven. Toch konden allen wel een of meer debiteuren noemen waar het betaalgedrag in voor de crediteur positieve richting was veranderd sedert deze werkwijze in praktijk gebracht werd.

den te hanteren voor aansprakelijkstellingen buiten faillissement, terwijl in geval van faillissement voor het geheel aansprakelijk werd gesteld.

Op de vraag aan de bedrijfsverenigingen in welke gevallen werd overgegaan tot aansprakelijk stellen van de bestuurders en in welke gevallen tot het aanvragen van het faillissement van de rechtspersoon, werd geen interpreteerbaar antwoord verkregen. Dat is, zo zei men, te zeer van de bijzonderheden van de individuele gevallen afhankelijk om daar in het algemeen antwoord op te geven. Ook duidelijke criteria ontbreken om dezelfde reden. Richtsnoer is de bevordering van een snellere inning van de verschuldigde gelden. In het algemeen zal dit, zo de bestuurders verhaal lijken te bieden en er niet gemeld werd, op grond van de WBA gemakkelijker gaan dan via het aanvragen van het faillissement (waarna eventueel toch nog tot toepassing van de WBA moet worden besloten). Tegenover dit streven naar eenvoud en versnelling van de incasso staat echter weer het streven om de schuld daar te innen waar hij ontstond, dat wil zeggen bij de rechtspersoon.

In vrijwel alle gevallen waarin tot aansprakelijk stellen van bestuurders is overgegaan, werd beroep aangetekend. Slechts door één bedrijfsvereniging werd gemeld dat er in een tweetal gevallen na de aansprakelijkstelling was betaald.

Resultaten van procedures bij de rechtbanken en Raden van Beroep waren nog nauwelijks bekend en voor zover bekend, hadden deze uitspraken veelal te maken met onjuiste toepassing van het overgangsrecht, zodat er nog weinig of geen houvast was aan rechterlijke uitspraken. Dit werd door alle gesprekspartners als een gemis ervaren. Met name zat men te springen om jurisprudentie omtrent wat als 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' moet worden aangemerkt, zodat men beter greep kan krijgen op gevallen waarin men aansprakelijk wil stellen, terwijl er rechtsgeldig gemeld is.

Wel is volgens één gesprekspartner uit de ervaring duidelijk geworden dat in een niet te verwaarlozen deel van de gevallen waarin niet gemeld is, het toch zinvol kan zijn een onderzoek in te stellen naar 'kennelijk onbehoorlijk bestuur', teneinde niet met lege handen te komen staan, wanneer de rechter tot de conclusie komt dat er ten onrechte was aangenomen dat er niet gemeld was, of in verband met de disculpatiemogelijkheid voor het niet-melden van de aangesproken bestuurder. In het algemeen wordt immers, indien er meer bestuurders zijn, de meest draagkrachtige aangesproken.

Relatie met de WKA

Evenals bij de belastingdienst het geval was, bleek ook hier dat vrijwel alle gesprekspartners meldden dat zij om principiële redenen kiezen voor de WBA. De schuld moet zo dicht mogelijk worden geïnd bij de plaats waar de betalingsverplichting ontstond, volgens het principe dat de vervuiler betaalt.

Relatie met de curatoren

In geval van faillissement wordt altijd contact gezocht met de curator, al was het alleen maar om het indienen van de vordering. Slechts één bedrijfsvereniging zei steeds ook te informeren naar het streven van de curator om op grond van de WBF tot aansprakelijkstelling van de bestuurders over te gaan. Men kende echter uit de eigen praktijk geen curator die daartoe was overgegaan. De overigen gaven aan geen contact met curatoren te zoeken, omdat de ervaring geleerd had dat er van die zijde heel weinig te verwachten was, en dat zou met de aansprakelijkstellingen op grond van de WBF wel net zo zijn. Als men iets zou willen bereiken, was men derhalve toch genoodzaakt zelf onderzoek naar de haalbaarheid van de aansprakelijkstelling uit te voe-

ren en in voorkomende gevallen daadwerkelijk tot aansprakelijk stellen over te gaan.

3.2.3 *Contact tussen de belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de bedrijfspensioenfondsen*

De WBA en de WBF veronderstellen overleg en afstemming tussen alle bij de uitvoering betrokkenen. Het contact tussen de uitvoerders van de WBA aan de ene kant en die van de WBF aan de andere is reeds aan de orde geweest. Waar het gaat om de afstemming van de acties tussen de uitvoerders van de WBA onderling, blijkt hier lang niet altijd en overal sprake van te zijn. Door niemand werd gemeld dat er al contact met de anderen gezocht wordt als er een melding wordt ontvangen.²⁷

Door de bedrijfsverenigingen wordt veelal contact met de fiscus gezocht, als het gaat om onderzoeken naar de draagkracht van bestuurders van rechtspersonen of om uitgebreidere boekenonderzoeken bij de bedrijven waarvoor geen eigen deskundigheid voorhanden is. De reden van dit zoeken van contact is eerder gericht op het eigen belang van de bedrijfsvereniging dan op het informeren van anderen die eventueel ook een vordering op de rechtspersoon hebben open staan, die eventueel via de WBA op de bestuurders verhaald kan worden. Daarnaast is de fiscus in de meeste gevallen van nature op de hoogte van dreigende acties van de kant van de bedrijfsverenigingen, omdat de meeste dwangbevelen die afkomstig zijn van bedrijfsverenigingen, worden uitgebracht door de belastingdeurwaarders. Ook in de gevallen waar een bedrijfsvereniging overgaat tot het aanvragen van het faillissement van een rechtspersoon, wordt veelal contact met de fiscus opgenomen (steunvordering).

Van de zijde van de fiscus wordt veel minder contact gelegd met de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen. Indien een faillissement verlangd wordt, blijkt deze weg nog al eens bewandeld te worden, omdat de fiscus nu eenmaal niet zelf een faillissement kan aanvragen.²⁸

De relatie tussen de bedrijfsverenigingen en de bedrijfspensioenfondsen is in de meeste gevallen van nature aanwezig. De meeste bedrijfsverenigingen administreren ook een bedrijfspensioenfonds, en de incasso van premies en bijdragen verloopt via dezelfde afdeling. Er wordt slechts verschil gemaakt wanneer formele beslissingen worden genomen: een ander briefhoofd is het meest in het oog springende verschil.

Een eigen problematiek hebben de zelf administrerende bedrijfspensioenfondsen. Voor hen kan het tegen het eigen belang indruisen, wanneer zij de fiscus en de bedrijfsvereniging van hun voornemen tot aansprakelijk stellen van de bestuurders van rechtspersonen op de hoogte stellen. Men zou daarvoor de anderen op het idee kunnen brengen hetzelfde te doen. Mocht het vermogen van de bestuurders ontoereikend zijn om aan alle vorderingen te

²⁷ Indien gebruik gemaakt wordt van het modelformulier, is dat ook niet nodig, omdat het hier een zelfcopiërende set betreft met exemplaren voor fiscus, bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen. Is de betalingsonmacht ook voor vorderingen van de anderen relevant, dan wordt ervan uitgegaan dat de rechtspersoon de betrokken exemplaren naar die anderen opstuurt.

²⁸ Een van de woordvoerders bij een van de fiscale eenheden formuleerde het als volgt: 'Het zou eigenlijk wel moeten, maar ik weet niet of het in alle gevallen ook daadwerkelijk gebeurt'.

voldoen, dan dreigt door de voorrangsregeling het bedrijfspensioenfonds achter het net te vissen. Voor een van de zelf administrerende bedrijfspensioenfondsen was dit een belangrijke reden om geen contact op te nemen met de fiscus en de bedrijfsvereniging. Weliswaar wordt thans nog getwijfeld of de voorrangsregeling ook op de WBA-vorderingen op de bestuurder toepasselijk is, maar met de invoering van de nieuwe invorderingswet wordt aan deze discussie een einde gemaakt in die zin dat de voorrangsregeling dan van toepassing is.

Overigens is het probleem voor de bedrijfspensioenfondsen in het geval van faillissement van de rechtspersoon niet zo groot. Veelal neemt de bedrijfsvereniging de loonverplichtingen over en op grond van art. 62 NWW kan het bedrijfspensioenfonds alle vorderingen die minder dan een jaar voor het faillissement zijn ontstaan, bij de bedrijfsvereniging declareren. Voor een bedrijfspensioenfonds met een actief incassobeleid zal een vordering nooit ouder dan een jaar worden, zodat de schade van het bedrijfspensioenfonds in deze gevallen toch al uiterst beperkt was.

3.2.4 Gesuggereerde verklaringen voor het geringe aantal meldingen en aansprakelijkstellingen in gevallen waarin rechtsgeldig gemeld is

De meldingen

Als mogelijke verklaringen voor de geringe aantallen meldingen werd gewezen op de aantrekkende economie, waardoor betalingsmoeilijkheden sowieso minder frequent voorkomen, en op het feit dat grote aantallen debiteuren een betalingshistorie hebben opgebouwd waaruit blijkt dat zij eerst betalen, wanneer zij er niet meer onderuit komen. De invoering van de WBA heeft daar, behoudens enkele uitzonderingen, niet of nauwelijks verandering in gebracht. Deze mensen betalen gewoon pas als de deurwaarder aan de deur staat. Melden van betalingsonmacht is dan alleen maar lastig.

Toch is dit geringe aantal meldingen opvallend, omdat er vanuit de wereld van accountancy en belastingadvisering voortdurend op wordt gehamerd toch vooral te melden, ook al zou achteraf blijken dat het niet nodig was. Beter een keer overbodig gemeld, dan aansprakelijk te worden gesteld, terwijl er niet of niet tijdig gemeld is. Volgens de ondernemingsorganisaties houdt dit verband met het feit dat geen onderscheid gemaakt wordt tussen 'opzettelijk niet melden' en 'vergeten te melden'. Een groot deel van de ondernemers is immers gewend met risico's om te gaan en let gewoon niet op dit soort 'futiliteiten'. Daarbij moet bedacht worden dat het bij de WBA niet gaat om situaties waarin even een rekening niet betaald kan worden. In het algemeen zal het gaan om schulden van bedrijven die, om welke reden dan ook, niet lopen zoals ze naar het oordeel van de bestuurders zouden moeten lopen. Onder die omstandigheden mag, en moet, van een bonafide bestuurder worden verwacht dat hij zijn inspanningen meer richt op het voortbestaan en het herstel van de rentabiliteit van de onderneming dan dat hij er aan werkt om de risico's voor hem persoonlijk zo klein mogelijk te houden.

Een andere factor die een rem vormt op het doen van de mededeling van betalingsonmacht aan fiscus, bedrijfsvereniging of bedrijfspensioenfonds, is de vrees voor negatieve gevolgen van het melden. Wanneer de negatieve gevolgen van het melden zwaarder worden ingeschat dan die van het niet melden, zal de melding achterwege blijven.

Voor veel ondernemers is er, aldus de ondernemersorganisaties, de angst dat de mededeling naar buiten komt. Daardoor raakt men in opspraak en dat kan het einde van de onderneming beteken. Dit kan zowel het geval zijn als leveranciers van de betalingsonmacht op de hoogte raken, als ook wanneer dat bij de banken bekend zou worden.

De aansprakelijkstellingen in geval rechtsgeldig werd gemeld

Het feitelijk aansprakelijk stellen heeft nog slechts in een zeer beperkt aantal gevallen plaats gevonden. Dit was niet zo zeer het gevolg van de administratief-organisatorische problemen die met de toepassing van de WBA verband houden, maar veeleer van het feit dat men simpelweg nog niet zo ver was. Niettemin werd wel gewezen op de administratief-organisatorische problemen, zeker bij het onderzoek met het oog op aansprakelijkstelling in gevallen waarin wel gemeld was. Met name het speuren naar bewijs voor 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' werd door de gesprekspartners als omvangrijk, ingewikkeld en tijdrovend bestempeld. Door de bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen werd er in dit verband op gewezen dat zij voor deze onderzoeken te weinig eigen expertise hebben (in vergelijking met bv. de fiscus), zij het dat looninspectie via de eigen buitendienst soms tot het gewenste resultaat kan leiden.

Bij bijna alle gesprekspartners was er slechts aansprakelijk gesteld in gevallen waarin niet rechtsgeldig gemeld was. Slechts bij één van de gesprekspartners was reeds in enkele gevallen aansprakelijk gesteld waarin wel was gemeld. De vraag naar de oorzaak hiervan werd op verschillende manieren beantwoord. Door sommigen werd gewezen op de relatieve eenvoud van de gevallen waarin niet gemeld was, omdat er geen bewijsproblemen te duchten waren; anderen zeiden de handen al vol te hebben aan de niet gemelde gevallen, en daardoor niet aan de moeilijkere gevallen konden toekomen. Hoewel het probleem derhalve vanuit verschillende gezichtshoek benaderd werd, blijken de bewijsproblemen een uiterst belangrijke rol te spelen.²⁹ Een van de gesprekspartners formuleerde het anders: personen die niet de moeite nemen ons van hun problemen op de hoogte te stellen en daarmee ons met hun problemen opzadelen, verdienen harder te worden aangepakt dan degenen die deze moeite wel nemen.

Dat er vrijwel uitsluitend aansprakelijk gesteld was in gevallen waarin niet was gemeld, heeft vermoedelijk ook te maken met het feit dat het overgrote deel van de aansprakelijkstellingen plaatsvond in gevallen van failliet verklaarde rechtspersonen. Hierdoor is het (behalve wanneer bv. de bedrijfsvereniging met een steunvordering van fiscus of bedrijfspensioenfonds zelf het faillissement aanvraagt) niet onmogelijk, en komt het in de praktijk ook veelvuldig voor, dat de betalingsachterstand eerst ontstaat, nadat het faillissement is uitgesproken.³⁰ In zodanige gevallen is het onmiddellijk duidelijk dat incasso via een dwangbevel niet tot enig resultaat kan leiden. Wil men dan de grootst mogelijke kans hebben de verschuldigde gelden alsnog te kunnen innen, dan kan, naast het zich bij de curator melden als crediteur, worden

²⁹ Hetgeen ook de bedoeling was van de wetgever, hoewel het niet de bedoeling van de wetgever geweest kan zijn om deze problematiek zo ver op te voeren dat degenen die aan de meldingsplicht voldoen, van verhaal op hun privévermogen gevrijwaard blijven.

³⁰ Er zijn volgens de gesprekspartners heel wat rechtspersonen die de preferente crediteuren in hun betalingsgedrag beter behandelen dan hun concurrente crediteuren.

overwogen de bestuurders op grond van de WBA persoonlijk aansprakelijk te stellen.

De tot nu toe, blijkens dit onderzoek, in de praktijk ontstane situatie, waarin de WBA wel en de WBF vrijwel niet wordt toegepast, lijkt een heel andere vraag op te werpen dan die tijdens de parlementaire behandeling van de WBA aan de orde werd gesteld. Toen nl. werd de vraag opgeworpen of er nog wel behoefte was aan de WBA als de WBF eenmaal was ingevoerd. De tot nu toe gesignaleerde praktijk lijkt deze vraag echter om te keren: is er nog wel behoefte aan de WBF, nu deze toch niet of nauwelijks wordt toegepast, en de fiscus, bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen hun eigen op grond van de WBA toekomstige bevoegdheden moeten gebruiken?

3.3 De uitvoering van de WBF

De WBF introduceerde de mogelijkheid voor curatoren om bij faillissementen van rechtspersonen, waarbij de boedel ontoereikend is om de schulden te voldoen, de bestuurder(s) persoonlijk aansprakelijk te stellen voor het restant van de schulden. Uit de gesprekken met advocaten, die regelmatig als curator in faillissementen van rechtspersonen optreden, maar ook uit de gesprekken met de uitvoerders van de WBA is niet gebleken van een veelvuldige toepassing van de mogelijkheid tot aansprakelijkstelling van de bestuurders van failliete rechtspersonen op grond van de WBF: geen van de curatoren met wie aanvankelijk gesproken werd, heeft aangegeven in zijn praktijk een geval te hebben meegemaakt waarin zelfs maar was overwogen een onderzoek in te stellen naar de haalbaarheid van een eventuele aansprakelijkstelling van een of meer van de bestuurders van de failliete rechtspersoon. Ook geen van de gesprekspartners bij de fiscus, bij de bedrijfsverenigingen en bij de bedrijfspensioenfondsen kende een geval waarin de curator tot aansprakelijk stellen van bestuurders was overgegaan.³¹

Desgevraagd gaven de curatoren aan dat zij niet tot aansprakelijk stellen waren overgegaan, omdat er toch niets te halen zou zijn bij de bestuurders. Daarvoor werden twee argumenten gebruikt. Op de eerste plaats dat het onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling zeer tijdrovend was, en dan hooguit nog maar een *kans* op een voor de boedel gunstige uitkomst zou bieden. Op de tweede plaats dat, als er al geld zou zijn bij de bestuurders (hetgeen bij echt malafiden niet het geval zou zijn), dit als gevolg van de voorrangregeling van de schulden toch terecht zou komen bij de fiscus en de bedrijfsverenigingen. Aan dit laatste werd nog toegevoegd dat deze bovendien zelf op grond van de WBA de bestuurders persoonlijk aansprakelijk konden stellen en daarmee de succeskans van een aansprakelijkstelling door de curator zelfs tot nul zouden kunnen terugbrengen, door de eventueel aanwezige buit voor de neus van de curator weg te kapen.

Een en ander kan niet worden los gezien van de situatie waarin curatoren in faillissementszaken zich als zelfstandige ondernemers bevinden. De hieromtrent te maken opmerkingen werden zowel door de curatoren zelf als

³¹ Het meest saillant in deze was wel het geval dat een zelfadministrerend bedrijfspensioenfonds (bpf) noemde. Op de mededeling van de zijde van het bpf dat werd overwogen de bestuurder aansprakelijk te stellen, reageerde de curator met de mededeling dat hij zulks zeker niet zou doen, maar hij drong er bij het bpf tegelijkertijd sterk op aan om het voorname toch vooral ten uitvoer te brengen.

door de meeste overige gesprekspartners genoemd. Elke ondernemer ontleent zijn drang om te ondernemen aan de te verwachten revenuen van de te leveren inspanningen. Naarmate de revenuen hoger worden (of de kans op hoge revenuen groter wordt), wordt de neiging om inspanningen te leveren ook groter. Het omgekeerde geldt echter ook, en dat betekent dat wanneer de kans groot wordt geacht dat de boedel niet toereikend zal zijn om zelfs maar het salaris van de curator daaruit te voldoen, het niet waarschijnlijk is dat de curator zich sterke inspanningen zal getroosten voor de boedel. Deze situatie is vooraf voorzien en daarom is in de WBF een oplossing gecreëerd. De curator kan immers bij het Ministerie van Justitie ten behoeve van het onderzoek naar de haalbaarheid van persoonlijke aansprakelijkstelling van de bestuurders een voorschot vragen. Deze weg wordt echter slechts weinig bewandeld. Blijkens opgave van de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie werden er in 1987 20 en in 1988 25 verzoeken om een zodanig voorschot ontvangen.

Uiteraard kan in het kader van dit verkennend onderzoek geen antwoord verkregen worden op de vraag of de genoemde aantallen verzoeken, gezien de zaken waarmee de curatoren werden geconfronteerd, gezien moeten worden als een indicator voor het aantal zaken waarin met enige kans op succes een persoonlijke aansprakelijkstelling van de bestuurders van de failliete rechtspersoon zou kunnen plaatsvinden. Niettemin zijn er wel enige kanttekeningen te plaatsen.

De curatoren met wie aanvankelijk werd gesproken (van wie er geen een aanvraag om een voorschot had ingediend), noemden, naast het hiervoor reeds genoemde tweede argument, dat de voorschotregeling zelf de oorzaak was van een zeer terughoudend gebruik van deze voorziening. Het voorschot kan immers slechts worden toegekend, wanneer uit de motivering blijkt dat er een redelijke kans op succes is. Volgens de curatoren betekent dit dat deze motiveringseis de consequentie heeft dat het onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling (waarvoor het voorschot verkregen kan worden) eerst moet worden uitgevoerd, alvorens met enige kans op succes het voorschot te kunnen aanvragen. Dit betekent dat voorschotten alleen zullen worden gevraagd, wanneer op voorhand zonneklaar is dat een aansprakelijkstelling op grond van de WBF tot een voor de boedel positief resultaat zal leiden.³²

Voor zover de voorschotregeling bedoeld was om eventuele remmen op gebruikmaking van de bevoegdheden van de WBF weg te nemen, of dit zelfs te stimuleren, lijkt hiervan in de praktijk bijzonder weinig van terecht te komen.

Doordat geen van de curatoren met wie gesproken is, ervaring had met toepassing van de WBF, kon geen informatie worden verkregen over aspecten die met de uitvoering daarvan samenhangen. Hierbij moet met name worden gedacht aan de invulling van begrippen als 'kennelijk onbehoorlijk bestuur' e.d. Men ziet op dit punt wel problemen, maar is er (nog) niet aan toegekomen om hieraan enige invulling te geven. Ook kon om dezelfde reden geen informatie verkregen worden over de werking van de fictie dat niet voldoen aan de publicatie- en boekhoudplicht de bewijsproblematiek rond het kennelijk onbehoorlijk bestuur voor de curator wegneemt. Het is, althans bij

³² Dit is overigens in overeenstemming met de mededeling van de zijde van het Ministerie van Justitie (hoofdafdeling privaatrecht) dat alle verzoeken om een voorschot (op een enkele uitzondering na) werden gehonoreerd.

de gesprekspartners, geen standaardroutine dat eerst wordt nagegaan of aan deze verplichtingen op een behoorlijke wijze voldaan is. Met name het niet naleven van de boekhoudplicht lijkt weliswaar zeer eenvoudig te controleren (is bijna zelf-evident), maar naarmate de boekhouding gebrekkiger is, levert dit ook grotere problemen op met betrekking tot het opnemen van de stand van de boedel.

Met betrekking tot de vraag of de WBA en met name de WBF succesvolle wapens zouden kunnen zijn in de strijd tegen malafide bestuurders van rechtspersonen, werd door alle gesprekspartners gememoreerd dat er wellicht enig effect zou kunnen zijn, maar dat de echt malafide bestuurders voldoende maatregelen zouden hebben getroffen om verhaal op het privévermogen illusoir te maken. In dit verband werd erop gewezen dat bij deze lieden de in het algemeen voor beslag vatbare zaken van enige waarde-omvang als eigen woning en privévoertuig veelal gehuurd en/of geleased zijn en dat de andere vermogensbestanddelen wel zorgvuldig geparkeerd zullen zijn.

Deze opmerkingen geven aan dat de curatoren in het algemeen van de WBF weinig verwachten als het gaat om de strijd tegen de echt malafide bestuurders. Zij verwachten in het algemeen meer effect bij onhandige, onvoldoende ervaren knoeters en bij pechvogels, dat wil zeggen bij personen die bewust of onbewust risico's hebben genomen waarvan achteraf, omdat het gewenste resultaat uitbleef, wordt vastgesteld dat de grenzen van het normale ondernemersrisico zodanig zijn overschreden dat van kennelijk onbehoorlijk bestuur kan worden gesproken.³³

Naar aanleiding van deze negatieve bevindingen omtrent de toepassing van de WBF door curatoren in faillissementszaken werd besloten een aantal gesprekken te voeren met curatoren die om een voorschot hadden gevraagd. Daarbij zou hun oordeel over de voorschotregeling aan de orde komen en hun ervaringen met de WBF. Daarnaast werden de dossiers betreffende de voorschotaanvragen ingezien. De voorschotregeling ziet overigens niet alleen op een onderzoek naar de haalbaarheid van de aansprakelijkstelling van de bestuurders van rechtspersonen, maar ook op het onderzoek naar paulianeuze handelingen op grond van art. 43 Faillissementswet.

De curatoren die in dit verband werden gesproken, achtten de voorschotregeling een nuttig middel, maar voor de wijze waarop deze werd uitgevoerd, hadden ze geen goed woord over. Met name de tijd die verstrijkt tussen de indiening van het verzoek en de beslissing, wordt als veel te lang gezien. Van de curator wordt verwacht dat hij slagvaardig optreedt, maar terwijl hij wacht op een beslissing omtrent het voorschot, wordt onder zijn neus het eventueel aanwezige actief weggehaald. En curatoren ondernemen niets als hun salaris niet is veilig gesteld, zo stelden ook deze curatoren.

Behalve de lange duur wordt ook tegen de formaliteiten die gevraagd worden, opgezien. En omdat er vrij veel schriftelijk contact plaatsvindt (als er al contact is), gaat ook daar telkens weer kostbare tijd mee verloren. Ook de motiveringseis ontmoet bezwaren. Dit geldt niet alleen de gevraagde opgave van de verhaalsmogelijkheden (die juist onderzocht moeten worden), maar ook de kosten van de curator, die immers in hoge mate afhankelijk zijn van het resultaat van het onderzoek en van de reactie van de bestuurder, wanneer een en ander in een aansprakelijkstelling resulteert. Voor de uitvoerders van de voorschotregeling geldt echter als criterium dat de hoogte van het te ver-

³³ Dit laatste werd overigens ook in de gesprekken met vertegenwoordigers van ondernemersorganisaties naar voren gebracht.

lenen voorschot in een redelijke verhouding moet staan tot de verhaalsmogelijkheden. Op voorhand is geen van beide duidelijk. Is die duidelijkheid er immers wel, dan is aan dit voorschot juist geen behoefte. Volgens de curatoren staan de uitvoerders van de voorschotregeling te ver van de faillissementspraktijk af en ware het beter de rechter-commissaris, die op grond van zijn ervaring veel beter tot oordelen in staat is, de beslissing op het verzoek om een voorschot te laten nemen. Bovendien moet bij het indienen van het voorschot (als dit gevraagd wordt met het oog op het instellen van een onderzoek naar de haalbaarheid van een aansprakelijkstelling op grond van de WBF) toch al blijken dat de rechter-commissaris instemt met de indiening van het verzoek. Enige toetsing wordt dus toch al van hem verwacht.

Volgens een voorlopige inspectie van de dossiers betreffende de voorschotaanvragen treft de kritiek van deze curatoren doel. Er blijkt zeer formalistisch te worden opgetreden. Dit laatste speelde het sterkst in de beginfase, toen men duidelijk nog niet wist hoe op de voorschotaanvragen te reageren. Thans ontvangt iedere verzoeker, ongeacht de uitgebreidheid van de toelichting op het verzoek, standaard een vragenformulier, waarvan alle vragen moeten worden beantwoord. In afwachting van de beantwoording van de toegezonden vragen wordt geen verdere actie ondernomen. Op schriftelijke verzoeken om op de hoogte te worden gesteld van de stand van zaken met betrekking tot het voorschot wordt niet altijd binnen een redelijke termijn gereageerd.

Overigens is het opvallend dat in vrijwel alle gevallen de curator datgene krijgt waar hij om vraagt. Dat kan variëren van niet meer dan enkele duizenden guldens tot meer dan 50.000 gulden. Dit lijkt erop te wijzen dat de toetsing die wordt voorgestaan blijktens de mededeling dat de hoogte van het voorschot in een redelijke verhouding dient te staan tot de verhaalsmogelijkheden, in de praktijk niet of nauwelijks plaatsvindt.

De kritiek van de curatoren op de uitvoering van de voorschotregeling wordt door de rechters-commissarissen in faillissementszaken, aldus de rechter-commissaris met wie gesproken werd, in grote lijnen gedeeld. Dit betreft niet alleen de situatie waar het gaat om het opnemen van de stand van het privévermogen van de bestuurder(s) van de failliete onderneming in verband met een eventuele aansprakelijkstelling op grond van de WBF, maar ook en vooral de situatie waarin het voorschot gevraagd wordt voor het onderzoek naar paulianeuze handelingen met het vermogen van de rechtspersoon: terwijl de curator zit te wachten op een reactie op zijn voorschotverzoek, wordt de boedel als het ware onder zijn ogen leeggehaald op een wijze die achteraf niet meer te controleren valt. Dit werkt zeer demotiverend op de curator, voor wie in het algemeen toch al weinig prikkeling tot het leveren van grote inspanningen aanwezig is.

4 Overwegingen ten aanzien van het hoofdonderzoek

Ten aanzien van de uitvoering van de WBA en de WBF kan worden geconcludeerd dat deze eerst langzaam op gang is gekomen en nog volop in ontwikkeling is. Voor zover er sprake is van een uitvoeringspraktijk, lijkt deze erop te duiden dat de vraag of aan de WBA nog wel behoefte zou zijn naast de WBF, zou moeten worden omgedraaid. Van de voorschotregeling gaan in de praktijk onvoldoende impulsen uit om curatoren tot een ruimere toepassing van de aansprakelijkstelling op grond van de WBF over te gaan.

Voorts zijn er aanwijzingen dat de ondernemerswereld zich wapent tegen de gevolgen van de invoering van de WBA en de WBF: enerzijds zijn er signalen dat ondernemers trachten hun privévermogen verhaalsbestendig te maken en zich tegen de gevolgen van aansprakelijk stellen te verzekeren (ondanks dat dit laatste nauwelijks soelaas lijkt te kunnen bieden), anderzijds zijn er signalen dat banken reeds in een eerder stadium hun positie bij (nadering van) kredietoverschrijding veilig stellen, teneinde aantasting van die positie door toepassing van de WBA te voorkomen.

Het onderzoek heeft als belangrijkste resultaat opgeleverd dat het niet of nauwelijks mogelijk is om binnen de door de wet gestelde termijn kwantitatieve uitspraken te doen over de mate van doelbereiking van de WBA en de WBF. Dit betekent dat de aandacht in het hoofdonderzoek vooral geconcentreerd zal moeten worden op de uitvoering van de beide wetten, teneinde langs die weg inzicht te krijgen in de werking van de WBA en de WBF.

Daarvoor gelden diverse redenen. De eerste is dat de effecten die de baten van de wetgeving inhouden — de afname van het misbruik, ten gunste van crediteuren en de bekorting van de doodsstrijd van niet-levensvatbare ondernemingen — naar het zich laat aanzien nauwelijks uit de beschikbare gegevens zullen kunnen worden afgeleid. De doelbereiking van de beide wetten zou o.a. zichtbaar moeten worden in een afname van het aantal BV's en NV's, de verminderde omvang van de schulden bij faillissement en een afname van de oninbare schulden. Met de beschikbare statistieken blijken die effecten niet aantoonbaar. Nog afgezien van het vrij algemene gegeven dat de hier bedoelde effecten, zo ze al optreden, eerst met een zekere naijling in de statistieken zichtbaar worden, blijkt het aangetroffen beeld nu eens te passen in een reeds langer durende ontwikkeling, dan weer lijkt een ontwikkeling plaats te vinden in een richting die tegenovergesteld is aan hetgeen verwacht mocht worden. Voorts blijken de statistische gegevens te weinig specifiek om de bedoelde effecten te indiceren. Ten slotte zijn diverse macro-factoren, die geheel los staan van invoering en uitvoering van de WBA en de WBF, van invloed op de genoemde ontwikkelingen. Deels dezelfde problemen doen zich voor als het gaat om de ontwikkeling van de aansprakelijkstelling op grond van de WBA en de WBF door het zich bedienen van buitenlandse rechtspersoonlijkheid. Deze zwaarigheden te zamen genomen, hebben tot gevolg dat een

zeer zware en waarschijnlijk vergeefse inspanning geleverd zou moeten worden om bruikbare cijfers te krijgen.³⁴

De tweede reden is dat de meer maatschappelijke neveneffecten eveneens moeilijk meetbaar zijn. Uit het onderzoek is in kwalitatief opzicht al een beeld verkregen van die effecten: er zijn meer verzekeringen afgesloten, er is een neiging om het privévermogen af te schermen, het is moeilijker BV's over te dragen, het is moeilijker om commissarissen te krijgen, en de banken stellen eveneens hun belangen veilig.³⁵ Uit het onderzoek komt voorts naar voren dat de bronnen (banken, bedrijven, verzekeringsmaatschappijen) niet erg toegankelijk zijn. Slechts via persoonlijke, informele contacten bleek het mogelijk gegevens te verkrijgen. Dat betekent dat een grote investering nodig is om met zelfs dan nog met enig geluk een bevestiging of ontkenning van bovenstaande uitkomst te krijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat ook een onderzoek bij Justitie wenselijk is in verband met de zgn. voorschotregeling. Deze regeling houdt in dat de curator een voorschot kan krijgen voor de kosten die hij moet maken om de mogelijkheden van aansprakelijkstelling te onderzoeken. Deze voorschotregeling werkt niet optimaal. Dit is voor curatoren mogelijk een reden om af te zien van nader onderzoek. In dit verband zij opgemerkt dat ook de verhouding tussen de WBA en de WBF een rol speelt bij die beslissing. Waar fiscus enz. de WBA ook bij faillissement kunnen toepassen, neemt de aantrekkelijkheid van de WBF voor de curator sterk af.

Tot nu toe werd in deze paragraaf gesproken in termen van effecten en uitvoering. Waar de WBA-WBF als sterk instrumentale, dat wil zeggen toepassingsgerichte, wetten te beschouwen zijn, heeft het zin de instrumenten langs te lopen. Dat geldt in het bijzonder voor de plicht van melden en de aansprakelijkstelling krachtens de WBA, de deponerings- en boekhoudplicht bij de WBF, alsmede de quasi-pauliana. De vraag door wie wanneer wordt gemeld, wanneer en waarom niet wordt gemeld en wat het vervolg is en wat de gevolgen zijn van de melding en niet-melding moeten centraal staan in het onderzoek en daarmee tevens de aansprakelijkstelling.

³⁴ Om vergelijkbare redenen is ervan afgezien om een reprise te doen van het faillissementsonderzoek in het kader van de WKA. De in dat onderzoek beschreven situatie zou dan als nul-meting dienen. Afgezien van de beperkte reikwijdte (het ging toen om WKA-gevoelige bedrijfstakken) lijkt het niet mogelijk eventuele verschillen toe te rekenen aan de invoering van de WBA/WBF.

³⁵ Voor het onderzoek attendeert dit erop dat men drie typen justitiabelen kan onderscheiden:

- bestuurders die zich getrouw houden aan alle wetten en ook de wil daartoe hebben;
- bestuurders die gericht zijn op fraude en (andere) criminaliteit;
- een tussengroep van nalatige bestuurders.

De WBA en de WBF zullen met name voor de laatste categorie van belang zijn.

Bijlage 1: Samenstelling van de begeleidings- commissie

Voorzitter: mr. G.D. van Norden, Ministerie van Financiën, Directie Verbruiksbelastingen.

Leden: prof. mr. C.A. Boukema, Universiteit van Amsterdam, Economische Faculteit, Vakgroep Recht.

mr. drs. C. Cozijn (secr.), Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

mr. E.J. van Dijk, voormalig rechter-commissaris in faillissementszaken.

drs. C.C.H.J. Driessen, Centrale Werknemersorganisaties.

mr. A.M. de Geus, Raad van Centrale Ondernemersorganisaties.

mr. P.G. Koch, Federatie van Bedrijfsverenigingen.

drs. A.G.M. van Oostrum, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hoofdafdeling Beleidscoördinatie en Onderzoek.

opgevolgd door:

drs. H. de Wolf, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hoofdafdeling Beleidscoördinatie en Onderzoek.

mr. A.H. Passé, Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen.

drs. C. Sas, Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse.

drs. P.L. Stroink, Sociale Verzekeringsraad, Afdeling Onderzoek en gedragswetenschappelijke Advisering.

dr. G.J. Veerman (secr.), Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Bijlage 2: Overzicht van personen en instanties met wie gesproken werd

- a. Bij de belastingdienst: ontvangers en inspecteurs loonbelasting en omzetbelasting te Apeldoorn, Breda, Utrecht en Vlaardingen. Bij het gesprek in Vlaardingen waren tevens aanwezig leden van de regionale werkgroep uit Rotterdam en Rijswijk.
- b. Bij de bedrijfsverenigingen: hoofden van de incasso-afdelingen bij het GAK, het Sociaal Fonds Bouwbedrijf, het Sociaal Fonds Schildersbedrijf, de DETAM en De Samenwerking (slagersbedrijf c.a.).
- c. Bij de bedrijfspensioenfondsen: het Sociaal Fonds Schildersbedrijf en het Bedrijfspensioenfonds voor de Metaalnijverheid.
- d. Het Verbond van Ondernemingen in het Bouwbedrijf en de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties.
- e. Zeven curatoren in faillissementszaken, van wie twee een verzoek om een voorschot ex art. 138 lid 10 boek 2 BW hadden aangevraagd, en een rechter-commissaris in faillissementszaken.
- f. Drie personen uit de wereld van accountancy, belastingadvisering en administratiekantoren, van wie er één tevens commissaris is van een bank die veel opereert in het midden- en kleinbedrijf.
- g. Twee verzekeraars die een verzekering tegen bestuurdersaansprakelijkheid aanbieden.
- h. De Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie, betreffende het preventief toezicht en de uitvoering van de voorschotregeling.

Daarnaast zijn enkele minder gerichte gesprekken gevoerd met een aantal zelfstandige ondernemers en personen uit het bankbedrijf.

Bijlage 3: Plan van aanpak voor het vooronderzoek voor het evaluatie-onderzoek van de WBA en de WBF

1 Inleiding

Het in het globaal onderzoekplan gestelde omtrent de toepassing (uitvoering) van beide wetten kan in schema's worden ondergebracht, welke enerzijds trachten een beeld van de werkelijkheid te geven en anderzijds kunnen worden opgevat als richtsnoer voor het vooronderzoek.

Daarnaast wordt in het kader van het vooronderzoek een aantal activiteiten ontwikkeld die erop gericht zijn:

- a. nader richting te geven aan de deelonderzoeken;
- b. de wenselijke diepgang van de deelonderzoeken te bepalen; en
- c. een oordeel te vormen over de uitvoerbaarheid van de deelonderzoeken.

De activiteiten bestaan uit het opzoeken van bronnen van informatie die relevant is voor de evaluatie van WBA en WBF, en interviews met sleutelfiguren. De interviews met sleutelpersonen zullen een oriënterend karakter hebben. Dat wil zeggen dat ze vrij ongestructureerd zullen plaatsvinden. De hierna op te sommen vraagpunten zijn dan ook meer op te vatten als aandachtspunten dan als concrete vragen die in de gesprekken aan de orde moeten komen. Uitgangspunt hierbij is dat de bevindingen tijdens het vooronderzoek zelf verder richting kunnen geven aan het verdere verloop van het vooronderzoek.

Hierna wordt eerst ingegaan op de exploratie van informatiebronnen en vervolgens op de vragen die in de gesprekken met de sleutelfiguren aan de orde zullen komen. De sleutelpersonen worden waar mogelijk niet gezocht op het beleidsbepalende, doch op het uitvoerende niveau.

Met betrekking tot de wetstechnische en juridische analyse wordt hier volstaan met de vermelding dat deze in twee fasen zal moeten geschieden.

Het dossieronderzoek in faillissementszaken zal waar mogelijk worden uitgevoerd analoog aan dat bij de WKA. In het kader van het vooronderzoek wordt nagegaan in hoeverre deze aanpak aanpassing behoeft.

2 Bestaande (of verondersteld bestaande) gegevensverzamelingen

Onderzoekdeel: effecten en neveneffecten

Zonder diepgaand onderzoek zijn de ontwikkelingen van een aantal verschijnselen die door de werking van de WBA en de WBF beïnvloed kunnen worden, te volgen aan de hand van bestaande gegevensverzamelingen. Zo publiceert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de statistiek van faillissementen. Uitgaande van de veronderstelling dat failleren door de beide wetten minder aantrekkelijk wordt gemaakt, zou een negatieve invloed op (de groei van) het aantal faillissementen mogen worden verwacht. (Al zal een gesignaleerde afname van het aantal faillissementen nooit alleen aan WBA en WBF kunnen en mogen worden toegeschreven.) Daartegenover staat

echter dat bonafide bestuurders¹ eventueel eerder faillissement zullen aanvragen, waardoor een zekere opwaartse druk op het aantal faillissementen kan ontstaan. De cijfers omtrent de globale ontwikkeling van het aantal faillissementen zijn nodig om aanwijzingen te vinden voor een mogelijke invloed van de WBA en de WBF op deze ontwikkeling.

Het CBS publiceert over nieuw opgerichte rechtspersonen. In verband met het doorgaans late publiceren van deze gegevens zal worden nagegaan of de Kamers van Koophandel ook over betrokken gegevens beschikken en of deze toegankelijk zijn. Nagegaan moet worden of deze cijfers het toelaten conclusies te trekken over verminderde aantrekkelijkheid van nv en bv ten gunste van de aantrekkelijkheid van andere rechtspersonen.

Een van de genoemde effecten is een verhoging van het voldoen aan de verplichting tot deponering van de jaarstukken. Hiervan wordt door de Kamers van Koophandel aantekening gehouden, zodat daar nagegaan moet kunnen worden of sedert de inwerkingtreding van WBA en WBF verbetering is opgetreden.

Voor wat betreft de omvang van het financiële belang van WBA en WBF worden door het CBS gegevens verzameld en gepubliceerd omtrent de hoogte van de schulden bij faillissementen. Uit deze gegevens kan worden afgeleid of de verwachting dat het niveau van de schulden zal dalen, bevestigd wordt. Door het CBS worden eveneens cijfers gepubliceerd betreffende de als oninbaar afgeboekte bedragen bij fiscus en sociale verzekeringspremies. Deze cijfers kunnen inzicht geven met betrekking tot de verwachting dat deze bedragen zullen dalen als gevolg van de invoering van WBA en WBF. De door het CBS hieromtrent gepubliceerde gegevens zijn afkomstig van de fiscus en de bedrijfsverenigingen. In verband met de doorgaans late publikatie wordt nagegaan of deze gegevens via de fiscus en de bedrijfsverenigingen eerder ter beschikking kunnen komen. Nagegaan wordt of vergelijkbare cijfers ook worden verzameld door of in verband met de bijdragen aan bedrijfspensioenfondsen.

Onderzoekdeel: uitvoering WBA

Van de meldingen en de aansprakelijkstellingen wordt door de uitvoerders van de WBA registratie gehouden. De omvang van het aantal meldingen kan hieruit derhalve bij fiscus, bedrijfsvereniging en pensioenfondsen worden vastgesteld.

Onderzoekdeel: uitvoering WBF

In het kader van de WBF kunnen faillissementscuratoren voorschotten vragen, wanneer zij de bestuurders aansprakelijk willen stellen. De ontwikkeling van het aantal gevraagde en verstrekte voorschotten kan een indruk geven omtrent de mate waarin de WBF leeft bij de curatoren. Overigens is deze indicator onzuiver: wanneer de curator overweegt aansprakelijk te stellen, maar al snel tot de conclusie komt dat dat tot niets zal leiden, zal hij ook geen voorschot vragen. Toch was hij dan wel op de hoogte van de wet en wilde hij deze toepassen. Bij de Hoofdafdeling Privaatrecht van het Ministerie van Justitie, dat de verzoeken omtrent de voorschotten behandelt, wordt nagegaan of gegevens hierover voorhanden zijn en/of toegankelijk gemaakt kunnen worden.

3 Benaderen van sleutelpersonen

Naast de hieronder opgenomen vraagpunten die in de gesprekken met sleutelpersonen aan de orde dienen te komen, zal ook als vast element in die gesprekken aan de orde komen de vraag naar de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van relevante gegevensbestanden.

¹ In het navolgende wordt, tenzij anders vermeld, onder 'bestuurders' mede verstaan de door de wet met bestuurders gelijk gestelde personen, zoals voormalige bestuurders, en de commissarissen. Waar gesproken wordt over deponering van jaarstukken (art. 394 boek 2 BW) wordt in de betrokken gevallen, tenzij anders blijkt, ook het voldoen aan de boekhoudplicht (art. 14 boek 2BW) begrepen.

Onderzoekdeel: effecten en neveneffecten

- a. Bij bedrijven, althans bestuurders van rechtspersonen, kan worden nagegaan hoe zij hebben ingespeeld op de invoering van WBA en WBF. Wordt meer zorg besteed aan de administratie? Wordt de verplichting tot deponering van de jaarstukken beter nageleefd? Hoe wordt omgesprongen met de meldingsplicht? Meldt men reeds in een vroeg stadium, of wacht men tot het water tot aan de lippen gestegen is. Heeft men zich verzekerd tegen de gevolgen van aansprakelijk stellen op grond van WBA en WBF? Kent men andere methoden om aan aansprakelijkheid te ontkomen? Op welke wijze is men door wie op de hoogte gesteld van de gevolgen van de invoering van WBA en WBF? Zijn er aanwijzingen dat het moeilijker is om commissarissen te vinden? In overleg met de ondernemersorganisaties zullen enkele bestuurders van bedrijven worden geselecteerd om over deze vragen van gedachten te wisselen. Het gaat daarbij met name om met die personen in contact te komen die met de uitvoering van WBA en WBF te maken hebben.
- b. Met enkele vertegenwoordigers van banken en kredietinstellingen kan worden nagegaan of melding van betalingsonmacht een factor is die de krediethouding van de bank ten opzichte van de rechtspersoon beïnvloedt.
- c. Hebben accountants de indruk dat de kwaliteit van de administraties verbeterd is sinds de invoering van WBA en WBF? Waarschuwen zij de bestuurders van hun cliënten voor eventuele te verwachten toepassing van WBA en WBF? In hoeverre adviseren accountants en belastingadviseurs hun cliënten over de mogelijkheden om de aansprakelijkheid te ontlopen (anders dan door niet onbehoorlijk te besturen)? Met een drietal accountants en belastingadviseurs zal over deze vragen worden gesproken. Ook deze zullen worden geselecteerd op grond van hun ervaring met de WBA en de WBF.
- d. Bij de ondernemersorganisaties zelf wordt geïnventariseerd of er klachtenregistraties bestaan, met name is er aandacht voor klachten van bonafide ondernemers die zich ten onrechte in de tang genomen voelen.
- e. Bij enkele verzekeraars zal worden nagegaan hoe groot het succes is van hun polissen en of, en zo ja hoeveel, zij hebben uitgekeerd op deze polissen.

Onderzoeksonderdeel: Uitvoering WBA

Fiscus, bedrijfsverenigingen en bedrijfspensioenfondsen moeten door de (bestuurders van) de rechtspersoon ervan worden op de hoogte gesteld, wanneer zij in onmacht verkeren om de verschuldigde gelden te betalen (zgn. meldingsplicht).

- a. Bij deze organen wordt nu nagegaan hoe vaak wordt gemeld en wat er gebeurt na een melding. Wordt onmiddellijk een onderzoek ingesteld of er sprake is van onbehoorlijk bestuur? Hoe stelt men dat vast? Onder welke omstandigheden wordt tot aansprakelijk stellen overgegaan? Speelt de hoogte van het openstaande bedrag een rol, en zo ja, hoe? Wie worden aansprakelijk gesteld, alleen de huidige of ook vroegere bestuurders? Worden de andere uitvoerders ingelicht, c.q. wordt bij hen nagegaan of daar ook betalingsachterstand is? Op welk moment worden nadere inlichtingen gevraagd? Direct na melding of eerst wanneer tot aansprakelijk stellen wordt overgegaan? Hoe wordt met een te late melding omgesprongen? Hoe wordt gereageerd op een verzoek om uitstel van betaling? Wordt dit achteraf als melding in de zin van de WBA geaccepteerd? Wordt in geval van betalingsachterstand zonder melding met aansprakelijk stellen op grond van de WBA gedreigd om de betaling te bespoedigen? Worden desgevraagd verklaringen van niet aansprakelijk stellen of niet doorzetten van een aansprakelijkstellingsprocedure gevraagd en gegeven? Als niet gemeld is, onder welke omstandigheden wordt nagegaan en hoe wordt vastgesteld of er gemeld had moeten worden? Als aansprakelijk is gesteld, hoe vaak wordt daartegen bezwaar en beroep aangetekend? Hoe verloopt de betaling/executie?
- b. Naast deze vragen betreffende de uitvoering van de WBA wordt ingegaan op de administratief-organisatorische problemen die de toepassing van de WBA met zich brengt. Is de inspanning die vereist is om tot succesvolle aansprakelijkstelling te komen in relatie tot de opbrengst, acceptabel of levert de toepassing zoveel problemen op dat slechts sporadisch opgetreden wordt?

Omtrent deze vraagpunten wordt informatie ingewonnen bij een drietal inspecties (te kiezen in overleg met financiën), twee grote bedrijfsverenigingen met eigen administratie (SFB en DETAM) en het GAK, alsmede een kleine bedrijfsvereniging met eigen administratie. Tevens bij een drietal bedrijfspensioenfondsen (te kiezen in overleg met de vereniging van bedrijfspensioenfondsen). Bij de bedrijfspensioenfondsen zal het ook gaan om een grote, een middelgrote en een kleine.

Bij de keuze wie bij de verschillende instanties zullen worden benaderd, gaat het er vooral om dat het personen zijn die met de uitvoering van de WBA zijn belast en daar in praktische zin ervaring mee hebben. Bij de fiscus zal het daarbij vooral om de ontvangers, de inspecteurs en de controleurs gaan. Bij de bedrijfsverenigingen en de pensioenfondsen om de incasso- en controle-afdelingen.

Onderzoeksonderdeel: uitvoering WBF

Waar, ook in geval van faillissement, de WBA van toepassing blijft, is de WBF er met name voor de schuldeisers wier positie niet door de WBA beschermd wordt. Wanneer en hoe onderzoeken curatoren of er draagkrachtige aansprakelijke bestuurders zijn, dat wil zeggen hoe onderzoeken zij of er sprake is van onbehoorlijk bestuur en hoe wordt het onderzoek naar de verhaalsmogelijkheid van de bestuurder ingericht? Wordt contact met de uitvoerders van de WBA gezocht (niet in hun hoedanigheid als eventuele schuldeiser bij het faillissement, maar als uitvoerder van de WBA)? Worden er voorschotten gevraagd? Worden deze toegewezen of, indien afgewezen, wat was er dan aan de hand? Wordt toepassing van de WBA als een belemmerende factor gezien? Deze kan immers het succes van een eventuele aansprakelijkstelling op grond van de WBF reeds voor het faillissement illusoir maken. Wordt nagegaan of de bestuurder tegen aansprakelijkheid op grond van WBA en WBF verzekerd is? Rechters-commissarissen hebben vooral een toezichthoudende functie. Attenderen zij de curatoren op de mogelijkheid van aansprakelijkstellen op grond van de WBF?

Over deze zaken zal met een drietal curatoren (te selecteren in overleg met de Orde van Advocaten) worden gesproken.

4 Wetstechnische en juridische analyse

Het onderzoek zal in twee fasen worden uitgevoerd; waarbij de eerste fase als vooronderzoek kan gelden, althans in het kader van het vooronderzoek kan worden uitgevoerd. In deze fase worden beide wetten beoordeeld op consistentie e.d. en op de vraag welke problemen in het kader van de toepassing hierdoor verwacht mogen worden. De gegevens van deze fase kunnen zowel richting geven aan de empirische deelonderzoeken als aan de tweede fase van het juridisch onderzoek. Nagegaan wordt of het mogelijk is dit onderdeel uit te besteden.

5 Onderzoek van faillissementsdossiers

Zoals in het globaal onderzoeksplan is aangegeven, zal er een dossieronderzoek van faillissementszaken worden uitgevoerd, naast een onderzoek van de betrokkenheid van de bestuurders van de gefailleerde rechtspersonen bij andere (gefailleerde) rechtspersonen. In het kader van het vooronderzoek wordt nagegaan in hoeverre de aanpak, zoals die in het kader van de evaluatie van de WKA heeft plaatsgevonden, voor dit doel bruikbaar is en waar deze aanpassing behoeft. Met name zal hierbij aandacht besteed moeten worden aan de vraag in hoeverre uit de faillissementsdossiers, in combinatie met andere gegevens, aanwijzingen voor een verminderde malafiditeit van de betrokken bestuurders kunnen worden afgeleid.

Lijst van reeds verschenen rapporten in de reeks ONDERZOEK EN BELEID van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Uitgave: Staatsuitgeverij

1. Behandeling van verslaafden aan heroïne
mr. L.J.M. d'Anjou
2. Strafrechtelijke vervolging en bestraffing van Nederlanders en buitenlanders
drs. C. van der Werff
3. Regiem en recidive
drs. B. van der Linden
4. Proefneming gestructureerde voorlichtingsrapportage-reclassering
dr. M.J.M. Brand-Koolen
5. Transactie in handen van de politie - een terreinverkenning
dr. J.J.M. van Dijk
6. Verlenging van de bewaring (art. 64 Sv)
drs. C. van der Werff
7. De organisatie van de vroeghulp
drs. L.C.M. Tigges
8. Criminaliteitsoverlast bij de horeca
drs. P.C. van Duyne
9. Het reclasseringswerk: de tijdbesteding
drs. J.L.P. Spickenheuer
10. Voorlopige hechtenis in de jaren 1972-1975
drs. L.C.M. Tigges
11. Relatie tussen de primaire politie-opleiding en de politiepraktijk
dr. J. Junger-Tas
12. Het reclasseringswerk: houdingen en meningen van de medewerkers
drs. J.L.P. Spickenheuer
13. De WODC-slachtofferenquêtes
dr. J.J.M. van Dijk
14. Projectmatig rechercheren
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
15. Preventieve hechtenis minderjarigen
dr. J. Junger-Tas
16. Eis en vonnis bij rijden onder invloed
dr. C. van der Werff
17. Voorlopige hechtenis: toepassingen, schorsingen en zaken met lange duur
drs. A.C. Berghuis

18. Opvattingen over en ervaringen met reclasseringsvroeghulp
drs. L.C.M. Tigges
19. Amsterdam, 30 april 1980
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
20. De vroeghulp in de praktijk in relatie tot haar doelstellingen
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek; drs. L.C.M. Tigges
21. Meningen van de Nederlandse bevolking over alimentatie na echtscheiding
dr. C. van der Werff
22. Plaatsing op een landelijke afzonderingsafdeling
drs. B. van der Linden
23. Rechtsgelijkheid en sepotpraktijk
mr. F.W.M. van Straelen; dr. J.J.M. van Dijk
24. De balie geschetst
drs. A. Klijn
25. De strafvordering en straftoemeting in gevallen van zware criminaliteit
drs. O.J. Zoomer
26. Achternamen
drs. M.W. Bol; drs. A. Klijn
27. Middellanggestraften
drs. B. van der Linden
28. Terbeschikkinggesteld
drs. J.L. van Emmerik
29. De Sprang
drs. A.C. Berghuis
30. Surveillance en voorkoming misdrijven in Hoogeveen
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
31. Selectiebeleid middellanggestraften
drs. B. van der Linden
32. Het functioneren van de vreemdelingendiensten
dr. M.J.M. Brand-Koolen; drs. F.M.E. Zoete
33. Effecten van voorlichting en controle - experiment motorrijtuigenbelasting
drs. A.C. Berghuis; M.M. Kommer
34. Bevolking en criminaliteit op de Nederlandse Antillen; bevolkingsonderzoek
drs. J.L.P. Spickenheuer
35. Minderheid - minder recht?
mr. H.H.M. Beune; mr. A.J.J. Hessels
36. Criminaliteitsbestrijding op langere termijn
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
37. Criminaliteitsbeheersing in Enschede
drs. J.L.P. Spickenheuer
38. Het alcohol verkeer project tijdens detentie
mr. R. Bovens
39. Misbruik van BV's
drs. A.C. Berghuis; G. Paulides
40. Leden van etnische minderheden in detentie
drs. G. van Immerzeel; drs. A.C. Berghuis

41. Besluitvorming over verloftoekenning in het kader van de AVG
drs. A. Rook; M. Sampiemon
42. Jeugddelinquentie: achtergronden en justitiële reactie
dr. J. Junger-Tas
43. Opvatting over alimentatieduur - eindrapport
dr. C. van der Werff; drs. C. Cozijn
44. Voetsurveillance en preventievoorlichting in Amsterdam-Osdorp
drs. J.L.P. Spickenheuer
45. Bestrijding van discriminatie naar ras
mr. A.J. van Duijne-Strobosch
46. Opvattingen over de maatregel TBR
drs. J.L. van Emmerik
47. Dienstverlening - eindrapport
drs. M.W. Bol; mr. J.J. Overwater
48. Opinies over belastingontduiking en uitkeringsmisbruik, en over maatregelen ter bestrijding daarvan
drs. A.C. Berghuis; M.M. Kommer
49. Mishandeling en Hulpverlening
drs. C.H.D. Steinmetz; H.G. van Andel
50. Het reclasseringswerk: visies van cliënten en maatschappelijk werkers op het hulpverleningsproces
drs. J.L.P. Spickenheuer
51. Goed gemerkt: een nieuwe manier van inbraakpreventie?
dr. A. Roëll; P.J. Linckens
52. Extra politie-inzet en rijden onder invloed
mr. R. Bovens
53. Wijkteampolitie
drs. A. Slothouwer
54. De rechter aan het werk: overbelast of onderbenut?
mr. J.R.A. Verwoerd; mr. P.A.J.Th. van Teeffelen
55. Experimenten opvang drugverslaafde gedetineerden
drs. M.L. Meijboom
56. Politie misdaadbestrijding; de ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politie misdaadbestrijding sedert de jaren '60
dr. C. Fijnaut; drs. J.L.P. Spickenheuer; drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
57. Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis
drs. A.C. Berghuis; J.J.A. Essers
58. Gelet op de persoon van de rechter. Een observatie-onderzoek naar het strafrechtelijk beslissen in de raadkamer
dr. P.C. van Duyne; mr. J.R.A. Verwoerd
59. Privacy en persoonsregistraties
drs. C. Cozijn
60. Gezinsvorming door jonge migranten
drs. M.M.J. Aalberts
61. TBR en recidive
drs. J.L. van Emmerik
62. Effecten van de Wet Ketenaansprakelijkheid op malafiditeit
drs. A.C. Berghuis; dr. P.C. van Duyne; J.J.A. Essers

63. Jeugd delinquentie II
dr. J. Junger-Tas; drs. M. Junger; E. Barendse-Hoomweg
64. De algemene verlofregeling gedetineerden
André Rook; Marianne Sampiemon
65. Regiem in ontwikkeling
M. Grapendaal; B. van der Linden; A. Rook
66. Gemeentelijke herindeling en politie-organisatie
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
67. Recidive 1977
dr. C. van der Werff
68. De transactie in misdrijfzaken
M.M. Kommer; J.J.A. Essers; W.A.F. Damen
69. Sexueel geweld en anticipatiestrategieën
E.T. van Buuren; M. Wöstmann; M. Junger
70. De lengte van de wetgevingsprocedure
dr. G.J. Veerman
71. Vrijheid in gevangenschap
M.M. Kommer; M. Brouwers
72. Eindrapport experiment frauderegistratie
dr. Petrus C. van Duyne
73. Recidive van dienstverleners
drs. M.W. Bol; mr. J.J. Overwater
74. Samen/Gescheiden
drs. E.G.A. Hekman; drs. A. Klijn
75. Kleine criminaliteit in Utrecht
R. Hesseling
76. Alimentatie na scheiding in 1982
dr. C. van der Werff; m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt
77. Indirect onderscheid tussen migranten en autochtonen in de WAO
mr. P.E. Minderhoud; R.O. Radema
78. In dynamisch evenwicht
drs. M. Grapendaal
79. Ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit
dr. J. Junger-Tas; drs. M. Kruissink
80. Vervolging en Strafvordering bij Opiumwettdelicten
A. Rook; J.J.A. Essers
81. Duurder recht, minder vraag?
drs. A. Klijn; m.m.v. G. Paulides
82. Schadevergoeding binnen het strafrecht
M. Junger; T. van Hecke
83. Vrouwen in detentie
M. Brouwers; M. Sampiemon
84. Rechterlijke uitspraken over de regeling van het gezag en de omgang bij scheiding
dr. C. van der Werff; drs. E.M. Naborn; m.m.v. B.J.W. Docter-Schamhardt
85. Particuliere recherche: een verkenning van enige ontwikkelingen
drs. A.B. Hoogenboom
86. Een blik op de toekomst van de CRI: verslag van een onderzoek bij politie en Openbaar Ministerie
drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek; drs. A. Slothouwer

87. Het winkelcentraproject: preventie van kleine criminaliteit
dr. J.C. Colder; m.m.v. drs. E.G.M. Nuijten-Edelbroek
88. Schadevergoeding door het Schadefonds of door de dader: het oordeel van het slachtoffer
mr. drs. C. Cozijn

Uitgave: Gouda Quint BV

89. Ik zal eens even vragen naar zijn naam: voor- en nadelen van een legitimatieplicht
dr. G.J. Veerman; G. Paulides; dr. E.J. Hofstee
90. Deviant gedrag en slachtofferschap onder jongens uit etnische minderheden I
M. Junger; M. Zeilstra
91. Winkeldiefstal in Europees perspectief. Een vergelijkend onderzoek in Amsterdam, Zürich en München
P. Kapteyn
92. Groepscommandanten bij de Rijkspolitie. Een beschrijvend onderzoek naar hun werk en werkbeleving
drs. J.L. van Emmerik
93. Scheidingsmanieren. Het Buro Echtscheiding Groningen als experiment in multidisciplinaire vroeghulp
drs. E.G.A. Hekman; drs. A. Klijn
94. Operationeel vreemdelingtoezicht in Nederland
drs. M.M.J. Aalberts
95. Tbs en recidive. Een vervolgstudie naar de recidive van ter beschikking gestelden van wie de maatregel is beëindigd in de periode 1979-1983
drs. J.L. van Emmerik
96. Twee jaar bestuurdersaansprakelijkheid volgens de WBA en de WBF. Verslag van een verkennend onderzoek
mr. drs. C. Cozijn