

Consultatiedocument

lege boedelproblematiek

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
2.	Aanleiding.....	3
3.	Aard en omvang van het probleem.....	5
4.	De (mogelijke) oorzaak van lege boedels.....	6
4.1	Het gebruik van zekerheden.....	7
4.2	De reddingscultuur en de doorstart van ondernemingen.....	8
4.3	Het takenpakket van de curator.....	9
4.4	Verschuiving van kapitaalintensieve naar kapitaalextensieve ondernemingen ('van maakindustrie naar dienstverlening')	11
4.5	Fraude en onrechtmatigheden.....	12
5.	Brede beleidscontext: bedrijfsbeëindiging	13
5.1	Inzet op verbetering mogelijkheden van afwikkeling buiten faillissement, in de vorm van turboliquidatie en vereffening.	15
5.2	Aankomende verplichting tot het beëindigen van een onderneming / aanvragen van eigen faillissement	16
5.3	Onderzoek naar het faillissement van natuurlijke personen	17
6.	Doelstelling beleidsrichtingen lege boedelproblematiek	19
7.	Mogelijke oplossingen uit WODC-onderzoek, algemene maatregelen en denkrichtingen	20
7.1	Mogelijke oplossingen uit het WODC onderzoek.....	21
7.2	Algemene maatregelen	22
7.2.1	Financiering standaardwerkzaamheden curator	23
7.3	Denkrichtingen	25
7.3.1	Denkrichting 1 – Nuloptie	25
7.3.2	Denkrichting 2: bijdrage partijen betrokken bij een faillissement.....	25
7.3.3	Denkrichting 3: bijdrage vanuit een fonds.....	27
8.	Voorlopige inschatting	30

1. Inleiding

Dit consultatiedocument heeft tot doel om een beeld te schetsen van de zogenoemde lege boedelproblematiek in faillissementen en het schetsen van verschillende mogelijke beleidsrichtingen om deze problematiek. Belangstellenden, in het bijzonder (vertegenwoordigers van) betrokkenen bij een faillissement worden uitgenodigd hierop te reageren. Doel is om zoveel mogelijk inbreng te verkrijgen ten behoeve van de verdere beleidsafweging, waarbij onder meer de vraag aan de orde komt of wettelijke maatregelen nuttig en noodzakelijk zijn, en wat de verwachte (neven)effecten van wettelijke maatregelen zijn.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanleiding, probleemstelling, oorzaken, de relatie met bedrijfsbeëindiging¹, de doelstelling van de oplossing en de verschillende beleidsopties. Er worden ook consultatievragen gesteld. Het document bevat geen uitputtende beschrijving van deze onderwerpen. Beoogd is om de brede insolventierechtpraktijk aan de hand van een globale schets een voldoende compleet beeld te geven van de verschillende mogelijke beleidsafwegingen en de gelegenheid te bieden daarop te reageren door middel van inbreng. Betrokkenen worden in het bijzonder uitgenodigd te reageren op de in dit document gestelde vragen.

2. Aanleiding

Al lange tijd is binnen het insolventierecht sprake van de zogenaamde ‘lege boedelproblematiek’. Het gaat dan om faillissementsboedels die zo weinig actief bevatten dat daarvan de curator niet (volledig) kan worden betaald. Om dit probleem goed in kaart te brengen en mogelijke oplossingsrichtingen te schetsen, is in opdracht van het WODC onderzoek verricht. Het gaat om het onderzoek ‘De beloning van curatoren bij lege boedels’, verricht door de Universiteit Leiden en SEO economisch onderzoek.²

De toenmalig Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft dit onderzoek op 30 januari 2025 aan de Tweede Kamer aangeboden.³ In de aanbiedingsbrief is een eerste reactie gegeven, namelijk dat er sprake is van een serieus probleem dat de houdbaarheid van het faillissementssysteem op lange termijn bedreigt. Denkbaar is namelijk dat in de toekomst onvoldoende curatoren bereid kunnen worden gevonden om faillissementen af te wikkelen. Dat is niet alleen een privaat belang, om schulden zoveel mogelijk betaald te krijgen. Het goed afwikkelen van faillissementen, waarbij ondernemingen worden ‘opgeruimd’ en schuldeisers zoveel mogelijk worden betaald, vormt een belangrijk onderdeel van het economisch verkeer. Verder dient de faillissementsafwikkeling door de curator ook publieke belangen, onder meer bestaande

¹ Waar in dit document wordt gesproken van bedrijfsbeëindiging, wordt bedoeld: beëindiging van een onderneming, in welke rechtsvorm (rechtspersoon, personenvennootschap, eenmanszaak) dan ook.

² J.M.W. Pool, R.D. Vriesendorp, P. van der Zwan, H. Koster, W. Elsenburg en W. Ourak, De beloning van curatoren bij lege boedels’, in opdracht van het WODC, en verricht door de Universiteit Leiden en SEO economisch onderzoek, hierna ook ‘Onderzoek lege boedels’. Zie [De beloning van curatoren bij lege boedels](#)

³ Kamerstukken II 2024-25, 33 695, nr. 23.

uit het voorkomen van eigenrichting, alsmede het bestrijden van faillissementsfraude, misbruik en andere onregelmatigheden. Indien faillissementen door de lege boedelproblematiek niet meer goed kunnen worden afgewikkeld, brengt dat een risico met zich voor de ontwikkeling van het Nederlandse economische-en investeringsklimaat.

In de eerste kabinetsreactie op het WODC-rapport is uitgegaan van een vergoeding voor curatoren voor bepaalde standaardwerkzaamheden, waarbij uit het rapport blijkt dat 20 uur een redelijk aantal uren is. Er moet ook naar financiering van deze vergoeding worden gekeken. Daarbij is in de kabinetsreactie reeds aangegeven dat rekening wordt gehouden met ieders belangen en verantwoordelijkheden en ook dat een dekking uit algemene middelen niet voor de hand ligt. Tot slot is aangekondigd dat verder wordt gekeken naar efficiëntere afwikkeling van faillissementen, waaronder verdere standaardisering van het proces.

Moties en toezeggingen

Bij de het onderzoek naar oplossingen voor de lege boedelproblematiek wordt ook rekenschap gegeven aan de volgende moties en toezeggingen, door deze onderdeel te maken van de uitgangspunten waaraan een oplossing moet voldoen.

- In de motie Ellian / Van Nispen is gevraagd hoe het wettelijk uitgangspunt van altijd onderzoek doen naar faillissementsfraude geëffectueerd kan worden en hierbij ook aandacht te besteden aan de vergoedingsystematiek van curatoren.⁴
- In de motie Wijnen-Nass is verzocht om met een voorstel te komen dat ervoor zorgt dat curatoren betaald worden naar het aantal gewerkte uren, ongeacht de financiële positie van een failliet verklaard bedrijf.⁵
- De door de voormalig Staatssecretaris Rechtsbescherming gedane toezegging om te bezien of bepaalde formaliteiten voor curatoren vereenvoudigd kunnen worden.⁶
- De door de voormalig Staatssecretaris Rechtsbescherming gedane toezegging om in te gaan op het vermogensonderzoek in strafvorderlijke zin in verhouding tot de bevoegdheden die de curator heeft om faillissementsfraude te onderzoeken en meer in het algemeen hoe het faillissementsrecht zich verhoudt tot de regeling inzake vermogensonderzoek.⁷

Andere (relevante) onderzoeken

- Er is ook evaluatieonderzoek verricht naar de Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod.⁸ Daaruit kwam onder meer naar voren “*Nog belangrijker is het*

⁴ Kamerstukken II 2023-24, 35 560 VI, nr. 17.

⁵ Kamerstukken II 2024-25, 29 752, nr. 20.

⁶ Kamerstukken II 2024-25, 29 279, nr. 973.

⁷ Zie Kamerstukken II 2024-2025, 36 636, nr. 18, p. 33.

⁸ RegioPlan, in opdracht van het WODC, “Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod”, 2023. Zie [Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod](#)

ontbreken van financiële middelen voor fraudeonderzoeken, meldingen en bestuursverboden bij faillissementen met lege of onvoldoende batige boedels”.⁹

- Op dit onderzoek volgt nog een separate kabinetsreactie. Tegelijk blijkt uit het voorgaande citaat al wel dat de fraudesignalerende taak van de curator raakt aan de lege boedelproblematiek.
- Er is een evaluatieonderzoek verricht naar de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie, een vorm van bedrijfsbeëindiging buiten faillissement.¹⁰ Daaruit kwam naar voren dat deze mogelijkheid gewenst is, maar dat er nadere waarborgen en transparantie nodig is om deze vorm van bedrijfsbeëindiging buiten faillissement te versterken. Daarbij is ook verwezen naar het onderzoek naar de beloning van curatoren bij lege boedels, concreet naar het idee om een fonds op te zetten om onderzoek naar mogelijke fraude te faciliteren.¹¹

3. Aard en omvang van het probleem

Het genoemde onderzoek van de Universiteit Leiden en SEO economisch onderzoek geeft een onderbouwing voor de omvang van het hiervoor geschetste probleem van lege boedels. Uit het onderzoek blijkt dat in 21% tot 27% van de faillissementen van bedrijven het salaris van de curator niet volledig wordt betaald. In een aanzienlijk aantal gevallen kan minder dan 20 uur betaald worden (namelijk 46% van de faillissementen met een onbetaald gebleven deel van het salaris en 8% van de totale groep faillissementen waarbij ten minste 20 uur is geschreven).

Dit betekent dat het regelmatig voorkomt dat curatoren werken zonder daarvoor passend betaald te worden. Hierdoor worden curatoren belemmerd in de uitvoering van bepaalde werkzaamheden die in faillissement nodig zijn, waaronder het onderzoeken en aanpakken van onregelmatigheden.¹² Het mediane onbetaald gebleven salaris in die faillissementen komt uit op 7.561 euro per faillissement (95%-betrouwbaarheidsinterval loopt van 6.930 tot 8.191 euro). Dit is op basis van 988 zaken. Het totaalbedrag in de dataset aan niet-betaalde bedragen is bijna 14 miljoen euro (13.863.336 euro), ongeveer 3,7 miljoen euro op jaarbasis. Omdat de dataset niet alle faillissementen bevat (de dekkinggraad van rechtspersonen is zo'n 47%), is dit bedrag een onderschatting van het werkelijke bedrag. Een schatting van het daadwerkelijke bedrag aan onbetaald gebleven salaris in het geval van rechtspersonen is blijkens het onderzoek iets minder dan 30 miljoen euro (gemiddeld 7,87 miljoen euro per jaar). Het onderzoek geeft geen specifieke aanknopingspunten voor 'kruisfinanciering' in de zin dat er per curator ter compensatie 'meer uren in rekening worden gebracht' in faillissementen met een 'vollere' boedel. Tegelijk blijkt wel dat de opbrengst uit deze 'vollere' boedels voldoende is om het verlies door het afwikkelen van lege boedels

⁹ Evaluatie wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod, p. 5.

¹⁰ H. Koster, M.H. Baldee, J.M.G.J. Boon, J.M.W. Pool, R.D. Vriesendorp, J. Witteman en W. Ourak, "De werking van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie", onderzoeksrapport Universiteit Leiden met medewerking van SEO Economisch Onderzoek, in opdracht van het WODC. Hierna ook: evaluatieonderzoek Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie.

¹¹ Zie evaluatieonderzoek Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie, p. 166.

¹² Zie het onderzoek lege boedels, p. 93 en 97.

te compenseren. Met name voor curatoren die werkzaam zijn voor kleinere advocatenkantoren is het standaarduurtarief voor afwikkeling van boedels commercieel gezien (nog) aantrekkelijk. Op langere termijn is het systeem volgens het onderzoek niet houdbaar; naast dat er kennelijk ‘vollere’ faillissementen nodig zijn om voldoende inkomsten te generen om de ‘lege’ faillissementen te compenseren, lijkt er ook sprake van een tendens dat ‘lege boedels’ leger worden.

Het onderzoek geeft een goed beeld en onderbouwing van de problematiek. De cijfers uit het onderzoek benaderen representativiteit. Het onderzoek betreft faillissementen van bedrijven (rechtspersonen/rechtsvormen). Faillissementen van natuurlijke personen zijn niet opgenomen in het onderzoek. Het onderzoek geeft ook een aantal oplossingen.¹³

4. De (mogelijke) oorzaak van lege boedels

De lege boedelproblematiek speelt zich af tegen de achtergrond van het brede insolventierecht. Hierover is in 2021 aan de hand van een consultatiedocument geconsulteerd. Daarin kwamen onder meer de brede context, oorzaken van betalingsproblemen, categorieën van schuldeisers en de rol van het insolventierecht aan bod. Aan de hand van een aantal thema's, zoals preventie, (de rol van) bestaande insolventieprocedures en lopende en toekomstige trajecten zijn aan de brede insolventierechtpraktijk vragen gesteld en is verzocht om inbreng op de beschrijvingen, analyses en mogelijke oplossingsrichtingen. In het voorliggende consultatiedocument wordt voortgebouwd op de in dat consultatiedocument gemaakte beschrijvingen en analyses, omdat deze in de verschillende reacties werden onderschreven, met soms enige kanttekening of nuancering.¹⁴ Daarbij wordt in het voorliggende document met name ingegaan op die aspecten van het insolventierecht die te maken hebben met de lege boedelproblematiek.

Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar het ‘waarom’ van de lege boedelproblematiek. Op basis van beschikbaar algemeen onderzoek en literatuur is de eerste analyse dat er vermoedelijk verschillende ontwikkelingen zijn aan te wijzen die elk in meer of mindere mate bijdragen aan het steeds leger worden van faillissementsboedels. Deze ontwikkelingen worden in meer of mindere mate ook genoemd in sommige reacties op het consultatiedocument insolventierecht en publicaties van belanghebbende organisaties.¹⁵

In het onderstaande wordt gegaan op:

- a. het gebruik van zekerheden;*
- b. de reddingscultuur om financiële problemen bij ondernemingen op te lossen;*

¹³ Zie paragraaf 7.

¹⁴ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/consultatieinsolventie>

¹⁵ Zie oa reactie Boels Zanders [Overheid.nl | Consultatie Consultatiedocument insolventierecht, reactie](#)

Zie het Rapport INSOLAD Werkgroep 2008 "Beloning Curator", te vinden via: [INSOLAD - Publicaties](#)

Zie ook reactie INSOLAD ihkv het bezoek van het bestuur aan de voormalig StasRb: [INSOLAD - Bestuur INSOLAD bezoekt Staatssecretaris Teun Struycken](#)

- c. *het (uitgebreide) takenpakket van de curator;*
- d. *verschuiving van kapitaalintensieve naar kapitaalextensieve ondernemingen; en*
- e. *fraude en onrechtmatigheden.*

4.1 Het gebruik van zekerheden

De Nederlandse financieringspraktijk maakt veel gebruik van zekerheden bij het verstrekken van financiering.¹⁶ Hierbij kan worden gedacht aan het verstrekken van krediet onder de voorwaarde van verpanding van vorderingen.¹⁷ Het gebruik van zekerheden heeft positieve effecten op de financierbaarheid van leningen, in termen van beschikbaarheid en rentetarieven. De achterliggende gedachte is immers dat de bereidheid tot het verstrekken van leningen (en de rente) mede gebaseerd is op het risicoprofiel van een onderneming. Wanneer er gebruik kan worden gemaakt van (bijvoorbeeld) een pandrecht op de vorderingenportefeuille van de onderneming, is het risico op niet-terugbetaling beperkt. Tegelijk zorgt het gebruik van zekerheden voor beperkter actief voor de boedel. Immers, de inning van een pandrecht (en ook een hypotheekrecht) verloopt op grond van artikel 57 van de Faillissementswet (Fw) in beginsel buiten de boedel om. Dit betekent dat met de opbrengst van de goederen waarop het pand- of hypotheekrecht rust, niet wordt bijgedragen aan de algemene faillissementskosten, al geldt in de praktijk wel een zogenaamde ‘separatistenregeling’ die voorziet in een afdracht indien de curator werkzaamheden verricht ten behoeve van de separatist.¹⁸

Het kabinet ziet de toegevoegde waarde van het gebruik van zekerheden bij het verstrekken van financiering. Daarom is recent het wetsvoorstel opheffing verpandingsverboden in werking getreden, dat als doel heeft contractuele uitsluiting van verpanding van vorderingen tegen te gaan.¹⁹ Verder werkt het kabinet aan verdere modernisering en deformalisering van het verpanden en het cederen van vorderingen, zodat administratieve lasten worden beperkt, de toegang tot financiering wordt vergroot en de kosten voor financiering worden verlaagd.²⁰ Beperking van de mogelijkheden zekerheden te vestigen of om vorderingen te cederen om daarmee het actief van faillissementsboedels te vergroten, sluit niet aan bij deze ontwikkelingen. De toenmalige Minister voor Rechtsbescherming heeft wel aangegeven dat een bijdrage in de kosten voor de afwikkeling van de faillissementsboedel in de rede zou kunnen liggen.²¹ Dat zou als een zekere compensatie kunnen bieden voor het leger worden van de boedels, door het gebruik van zekerheden.

¹⁶ Bedoeld zijn zekerheden in de ruime zin van het woord, dus met inbegrip van eigendomsvoorbehoud e.d.

¹⁷ Zie CBS financieringsmonitor 2024, p. 34 e.v. In zo’n 4 op de 10 gevallen moet onderpand worden geboden. Te vinden via: [Financieringsmonitor 2024 | CBS](#)

¹⁸ Zie de separatistenregeling van RECOFA, te vinden via:

<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/uitsluiten/separatistenregeling.pdf>

¹⁹ Stb 2025, 72.

²⁰ Zie [Overheid.nl | Consultatie Voorontwerp Wet modernisering pandrecht en cessie](#)

²¹ Zie Kamerstukken II 2023-24, 33695, nr. 22.

4.2 De reddingscultuur om financiële problemen bij ondernemingen op te lossen

Het faillissement van een onderneming zorgt er doorgaans voor dat de bedrijfsvoering stilvalt en leveranciers, financiers en afnemers niet meer willen handelen met de onderneming. Dat zorgt voor onmiddellijk en vaak groot en deels onomkeerbaar waardeverlies.²² Nederland heeft mede daarom een ‘reddingscultuur’ voor ondernemingen in financiële nood die ervoor zorgt dat er maximale kansen zijn om de financiële problemen op te lossen, waardoor de waarde van de onderneming, in de vorm van bijvoorbeeld werkgelegenheid, zoveel mogelijk behouden blijft. Hiervoor zijn ook instrumenten ontwikkeld, zoals de Wet homologatie onderhands akkoord (WHOA), die deze praktijk ondersteunt. Zo’n inzet op redding heeft als (groot) voordeel dat levensvatbare ondernemingen de maximale kans krijgen om door te gaan. De waarde van de onderneming blijft dan zoveel mogelijk behouden. Dit heeft ook belangrijke positieve maatschappelijke effecten, zoals het behoud van werkgelegenheid. Niet voor niets is er in Europees verband dan ook ingezet op ontwikkeling van instrumenten om doorstarts te faciliteren, in het bijzonder in de vorm van een dwangakkoord waarbij schuldeisers gedwongen kunnen worden om afstand te doen van een deel van hun schuld.²³

De keerzijde van een ‘reddingscultuur’ is dat er, bij het onverhoopt mislukken het oplossen van de problemen, in de vorm van bijvoorbeeld een herstructurering, langer wordt doorgegaan dan wanneer de onderneming meteen zou worden gestaakt. Dit zou kunnen leiden tot minder actief in de boedel dan wanneer de onderneming onmiddellijk zou zijn gestaakt. Idealiter zouden ondernemingen met reëel perspectief op een doorstart of overname zoveel mogelijk in staat worden gesteld om de kans op continuïteit te verzilveren. Ondernemingen waarbij een reëel perspectief op voortzetting niet (meer) bestaat, zouden tijdig moeten stoppen. Bij voorkeur ruim voordat de onderneming insolvent is, in de vorm van bedrijfsbeëindiging via (turbo)liquidatie. Of anders in faillissement, maar dan met (nog) voldoende middelen om het faillissement ordentelijk af te wikkelen.

Een relevante ontwikkeling hierin is de aankomende EU-richtlijn materieel insolventierecht, waarin een verplichting is opgenomen voor bestuurders om, wanneer zij weten dat de vennootschap insolvent is, een verzoek tot opening van een insolventieprocedure in te stellen.²⁴ Lidstaten krijgen de optie om te voorzien in een alternatief, dat evenveel waarborgen biedt voor schuldeisers. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om een bredere verplichting tot bedrijfsbeëindiging in te voeren, wanneer voorzienbaar is dat een onderneming zijn schulden niet meer kan voldoen en een reëel perspectief op herstel binnen een redelijke termijn ontbreekt.

²² Zie hierover uitgebreider het eerdere consultatiedocument insolventierecht, p. 2.

²³ Richtlijn 2019/1023 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende preventieve herstructureringsstelsels, betreffende kwijtschelding van schuld en beroepsverboden, en betreffende maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van procedures inzake herstructurering, insolventie en kwijtschelding van schuld, en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 (Richtlijn betreffende herstructurering en insolventie)

²⁴ Richtlijn (EU) 2026/799 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2026 tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht (“Richtlijn materieel insolventierecht”), artikel 40 en verder.

4.3. Het takenpakket van de curator

In de derde plaats kan (ook) worden gewezen op het takenpakket van de curator. Door uitbreiding in de loop der jaren van de taken (en verplichtingen) is de curator meer tijd kwijt met het beheer en vereffenen van de boedel, waardoor er meer salaris uit de boedel betaald moet worden. Dit vergroot dus het tekort. Sommigen noemen de tijd die besteed wordt aan andere taken dan die strikt noodzakelijk zijn voor beheer en vereffening, denk met name aan maatschappelijke taken, het eigenlijke probleem van de lege boedelproblematiek.²⁵

De curator heeft op grond van artikel 68 Fw de taak om de boedel te beheren en te vereffenen. In de loop van de jaren is zijn taak veranderd en voor een gedeelte uitgebreid. Dat betreft allereerst de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen, zoals behoud van werkgelegenheid. In het arrest Sigmacon II heeft de Hoge Raad geoordeeld dat belangen van maatschappelijke aard in de taak van de curator (kunnen) meewegen.²⁶ Bij faillissement waarbij belangen van (grotere) maatschappelijke aard een rol spelen, zoals faillissementen van zorginstellingen, is voorstelbaar dat de curator relatief veel tijd kwijt is met het behartigen van deze maatschappelijke belangen. Verder heeft de curator ook te maken met de toenemende complexiteit van de maatschappij en de hieruit voortvloeiende verplichtingen, die ook op de curator kunnen rusten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming voor verwerking van persoonsgegevens in faillissement.²⁷

Tot slot is ook fraudesignalerende taak van de curator een relatief nieuw onderdeel van het takenpakket van de curator, waaronder begrepen het signaleren van onrechtmatigheden en zo nodig het doen van aangifte (artikel 68 lid 2 Fw). Er staan hiertoe verschillende instrumenten ter beschikking aan de curator. In de eerste plaats kan hij de failliet vragen om opheldering (artikel 105 Fw). De failliet is gehouden om elke medewerking te verlenen aan het beheer en de afwikkeling door de curator en moet hiertoe alle administratie en gegevensdragers overdragen (artikel 105a Fw). Het niet-voldoen aan verplichtingen kan leiden tot onder meer inbewaringstelling, op grond van artikel 87 Fw. Ook kan dit aanleiding zijn voor de curator of het openbaar ministerie om op grond van artikel 106a Fw een bestuursverbod te vorderen. Het uitvoeren van de fraudesignalerende taak en het gebruiken van de wettelijke instrumenten leidt tot tijdsbesteding bij de curator en (dus) tot (salaris)kosten.

Het algemene uitgangspunt is dat de salariskosten van de curator een boedelschuld zijn en dus vergoed moeten worden uit het actief in de boedel. In een aantal gevallen (zie verderop de paragraaf over fraude als oorzaak van legere boedels) zullen de inspanningen van de curator leiden tot actief voor de boedel – en dus ook voor bekostiging van het salaris van de curator. Hierbij kan worden gedacht aan het geval dat een

²⁵ Zie P.J. Neijt, “Financiering van maatschappelijke belangen”, in: J.M.W. Pool e.a. (red.), *Insolventie in context*. Een eerbetoon aan prof. Reinout Vriesendorp, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

²⁶ Hoge Raad 24 februari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1643, NJ 1996/472, mt. nt. W.M. Kleijn.

²⁷ Rechtbank Gelderland 7 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6547.

bestuurder succesvol door de curator wordt aangesproken, en de daaruit volgende schadevergoeding aan de boedel wordt betaald. Daarnaast zijn er enkele specifieke regelingen beschikbaar, waarop de curator een beroep kan doen.

Stuit een curator op signalen van mogelijke fraude dan overlegt de curator met de in het faillissement benoemde rechter-commissaris over het doen van een melding bij het Centraal meldpunt Faillissementsfraude of aangifte. Voor curatoren is hiervoor een (beperkte) vergoedingsregeling van het ministerie van Financiën. Vergoeding wordt uitgekeerd indien de aangifte opvolging krijgt en is gemaximeerd tot 5 uren (vergoedingsregeling faillissementsfraude).²⁸ Op grond van de Leidraad Invordering (artikel 73.1.4) kan overigens ook een garantie worden gevraagd voor proceskosten in het kader van een aansprakelijkstelling. Ook is voor curatoren voorfinanciering beschikbaar via de Garantstellingsregeling Curatoren 2023 (GSR). Voorwaarde om hiervan gebruik te maken is o.a. dat er verhaalsmogelijkheden zijn of hier zicht op is. Het is een garantieregeling en geen subsidieregeling.

Uit de evaluatie van de Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod blijkt dat een gebrek aan actief een obstakel is voor het succesvol gebruik van met deze wetten geïntroduceerde verplichtingen (fraudesignalering) en instrumenten (bestuursverbod).²⁹ Het WODC-rapport geeft op dit onderdeel als aanbeveling om te voorzien in overheidsfinanciering, omdat opsporen en onderzoeken van fraude de verantwoordelijkheid van de overheid zou (moeten) zijn. In het WODC-rapport over lege boedels wordt genoemd dat de overheid voor wat betreft de fraudesignalerende taak van de curator zou moeten voorzien in extra financiering. Dat zou dan vorm moeten krijgen door extra budget, dan wel, herijking van bestaande regelingen, zoals de GSR.³⁰

Ontegenzeggelijk zijn behartiging maatschappelijke belangen, fraudesignalerende taken en naleving van nieuwe wettelijke verplichtingen van groot belang. Tegelijk is inherent aan het faillissement dat er een (groot) tekort is aan financiële middelen. Bij lege boedels is er zelfs zo weinig actief dat de curator niet geheel kan worden betaald. Dat dwingt dan mogelijk ook tot het maken van scherpe keuzes door – uiteindelijk – de wetgever, zoals het beperken van bepaalde taken en het verlichten of schrappen van bepaalde verplichtingen. In het bieden van een oplossing voor de lege boedelproblematiek zou dit bijvoorbeeld naar voren kunnen komen door voor bepaalde taken bepaalde tijd en middelen te alloceren. Meer in het algemeen zou kunnen worden gezien of er bepaalde verplichtingen voor curatoren zijn die efficiënter kunnen worden uitgevoerd, dan wel, kunnen worden geschrapt. Bezien zou moeten worden waar deze efficiëntie kan worden behaald. Het WODC-rapport noemt tot slot ook nog mogelijkheden om

²⁸ Leidraad Invordering 2008, Supplement-Scrt. 2008, 122.

²⁹ Zie RegioPlan, in opdracht van het WODC, "Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod", 2023, p. 27, 36.

³⁰ Zie onderzoek lege boedels, p. 20, 117, 118, 156, 157.

de werkzaamheden van de curator efficiënter te maken, zoals inzet van AI. In de literatuur³¹ zijn een aantal mogelijkheden geschetst waar AI in meer of mindere mate ingezet zou kunnen worden, namelijk op:

- Verslaglegging van gesprekken;
- Bestuderen van financiële stukken;
- Analyseren van bepaalde rechtshandelingen;
- Opstellen van faillissementsverslagen;
- Analyse van netwerken van rechtspersonen en het in kaart brengen van onderlinge verbanden;
- Internationale samenwerking, o.a. door koppeling van databases.

Op deze mogelijkheden is inbreng vanuit de praktijk wenselijk.

Consultatievragen:

- 1. Hoe kijkt u naar het takenpakket van de curator? Waar is volgens u de curator voor verantwoordelijk (primair, secundair of helemaal niet)? Welke taken zijn dit? Welke taken of verplichtingen zouden geschrapt kunnen of moeten worden?**
- 2. Hoe kijkt u naar de nut en noodzaak van de plicht om fraude te signaleren door de curator?**
- 3. Welke verdere mogelijkheden ziet u voor beroepsgroepen in de faillissementspraktijk om AI verder te ontwikkelen en toe te passen in de faillissementspraktijk?**
- 4. Welke wettelijke belemmeringen in het faillissementsrecht zijn er voor verdere inzet van AI?**

In een aantal gevallen is via een wettelijke voorziening geprobeerd om op de curator liggende verplichtingen te verduidelijken of aan te passen. Hierbij kan worden gedacht aan de Verzamelwet gegevensbescherming, waarin is uitgewerkt in welke gevallen de curator persoonsgegevens mag verwerken (zie artikel 68a Fw).³²

4.4 Verschuiving van kapitaalintensieve naar kapitaalextensieve ondernemingen ('van maakindustrie naar dienstverlening')

Een mogelijke vierde oorzaak is de 'verschuiving' van het bedrijfsprofiel van (maak)industrie naar meer dienstverlenende activiteiten, waarvoor minder of zelfs geen kapitaal of bedrijfsactiva nodig is. Volgens cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek, is het aandeel van de dienstensector in 2024 naar 77% gestegen, in vergelijking met 49% in 1950. De verschuiving binnen de Nederlandse economie van industrie naar diensten betekent mogelijk ook dat er minder kapitaal nodig is en minder (vaste) activa verworven

³¹ Zie M.J. Noteboom, "De rol van AI bij het beheer en de vereffening van de boedel", TVCU 2026, 1.

³² Deze wijziging is per 1 september 2026 in werking getreden. Stb 2026, 154 en Stb 2026, 196.

hoeven te worden.³³ Dit betekent (ook) dat er minder actief in boedels zit, indien een dienstverlener failliet gaat. Dat zorgt (dus) voor legere boedels. Onbekend is of de 'keerzijde' is of de toenemende mate van dienstverlening ook met zich brengt dat er lagere schulden zijn, omdat er mogelijk minder investeringen nodig zijn in bijvoorbeeld machines, inventaris of (huur van) een fabriekshal.

4.5 Fraude en onrechtmatigheden

Fraude wordt ook genoemd als oorzaak van een lege boedel. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de 'traditionele' vormen van fraude, zoals het onttrekken van bepaalde vermogensbestanddelen aan de boedel, het vervalsen van de administratie of het strafrechtelijk verwijtbaar benadelen van schuldeisers. In meer brede zin kunnen ook civielrechtelijke onrechtmatigheden leiden tot een lege boedel. Denk aan het selectief betalen van schuldeisers of het onbehoorlijk besturen van een rechtspersoon. Dit alles zorgt ervoor dat er minder actief is in de faillissementsboedel.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het onbetaald laten van schulden, betalingsonmacht, op zichzelf niet strafbaar is en onrechtmatig evenmin. Onder omstandigheden kan er sprake van benadeling zijn. Het burgerlijk recht biedt mogelijkheden om tegen dergelijke onrechtmatigheden op te treden, bijvoorbeeld via het vernietigen van benadelende rechtshandelingen (actio pauliana) of het aansprakelijk stellen van de onrechtmatig handelende partij. Een succesvolle actie kan ervoor zorgen dat de 'legere boedel' weer in toestand wordt gebracht van voor de benadelende handeling.

In de praktijk blijkt het succesvol aansprakelijk stellen van – bijvoorbeeld – een bestuurder een effectieve manier om actief voor de boedel te genereren, waarmee onder meer het salaris van de curator kan worden voldaan. Een afweging voor de curator zal zijn of de bestuurder verhaal biedt en of de kans van slagen van een aansprakelijkheidstelling groot genoeg is. In voorkomende gevallen biedt de Garanstellingsregeling Curatoren (GSR) mogelijkheid tot (voor)financiering.³⁴ Daarbij geldt overigens dat er een redelijke verhouding moet zijn tussen het gevraagde bedrag en het verwachte verhaal én het verhaal in redelijke verhouding moet staan met het schuldentotaal.³⁵ Het succesvol aanspreken van de aansprakelijke bestuurder of het vernietigen van een rechtshandeling, kan leiden tot actief, waaruit vervolgens betaling aan de curator en respectievelijk een verdeling ter compensatie van de schuldeisers kan plaatsvinden.

³³ Zie dit wat oudere onderzoek, waarin boedels van dienstverlenende ondernemingen leger waren dan die van andere sectoren. G. van Dijck, R.D. Vriesendorp, D.C.M.H. Vielvoye en N. Rachid, "Lege boedels: code rood of vals alarm? Een verkennende empirische studie naar Bredase ervaringen met lege boedels", Tvl 2008, 33.

³⁴ Staatscourant 2023, 9704.

Artikel 2 (1) GSR: Een curator kan de Minister verzoeken tot het verstrekken van een voorschot als bedoeld in artikel 138, tiende lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor het instellen van een rechtsvordering op grond van de artikelen 9, 138, 149, 248 en 259 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 42, 43 en 47 van de Faillissementswet en voor het instellen van een verhaalsonderzoek of vooronderzoek naar de mogelijkheden daartoe.

³⁵ Zie artikel 6 GSR.

Consultatievragen:

5. **Herkent u de geschetste oorzaken van de lege boedelproblematiek?**
6. **Kunt u inschatten in welke mate de geschetste oorzaken volgens u bijdragen aan de lege boedelproblematiek?**
7. **Zijn er volgens u nog andere oorzaken of aandachtspunten die van invloed zijn op de lege boedelproblematiek?**

5. Brede beleidscontext: bedrijfsbeëindiging

Het faillissement is een collectieve procedure, bedoeld om op efficiënte wijze het vermogen van de natuurlijke- of rechtspersoon uit te winnen, om daarmee zoveel mogelijk schulden af te betalen, volgens de vastgestelde rangorde. Een faillissement kan op eigen aanvraag worden uitgesproken of op verzoek van één of meer schuldeisers, wanneer de natuurlijke- of rechtspersoon in de toestand is komen te verkeren dat hij heeft opgehouden te betalen.³⁶ In bijzondere gevallen, namelijk om redenen van openbaar belang, kan het Openbaar Ministerie het faillissement aanvragen.³⁷ Vanwege het collectieve karakter moeten er volgens vaste jurisprudentie ten minste twee schulden bestaan voor de aanvraag van een faillissement en staan de belangen van de gezamenlijke schuldeisers in de faillissementsprocedure voorop.³⁸ In feite komt het kerndoel van het faillissement dus neer op een zo'n efficiënt mogelijke wijze een situatie van collectieve schulden identificeren, oplossen of afwikkelen.

Daarnaast zijn er andere doelen in het faillissement, zoals bescherming van maatschappelijke belangen in de sfeer van behoud van werkgelegenheid, behoud van (maatschappelijke) waarde en tegengaan van misbruik en fraude van ondernemingen. Deze belangen worden, in voorkomende gevallen, door de curator (en in het verlengde: de rechter) meegenomen in de verschillende belangenafwegingen die tijdens een faillissementsprocedure gemaakt moeten worden. Denk aan het geval er een mogelijkheid bestaat tot een doorstart van een onderneming tijdens faillissement, en er twee gegadigde partijen zijn om de onderneming over te nemen, waarbij één partij tegen een iets lagere overnameprijs significant meer werkgelegenheid kan behouden. Vaak leidt het faillissement tot ontbinding van de met de onderneming verbonden rechtspersoon.³⁹ In zeer specifieke gevallen, zoals het faillissement van een ziekenhuis, komen

³⁶ Zie artikel 1 lid 1 Fw.

³⁷ Zie artikel 1 lid 2 Fw.

³⁸ Zie Hoge Raad 24 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:488 respectievelijk F.M.J. Verstijlen, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. Deel 11. Faillissement, Deventer: Wolters Kluwer 2025, nr. 568.

³⁹ Zie artikel 2:19 lid 1, onderdeel c BW.

maatschappelijke belangen, zoals het belang van de continuïteit en kwaliteit van zorg voor patiënten, meer nadrukkelijk op de voorgrond te staan.⁴⁰

Het faillissement is niet de enige procedure waarlangs een onderneming kan worden beëindigd. Ontbinding en vereffening (of onmiddellijk na ontbinding: beëindiging, de zgn. turboliquidatie) zijn veel gebruikte manieren om een onderneming (in de vorm van een rechtspersoon, zoals een BV of stichting, maar soms ook vereniging of coöperatie) te beëindigen. Wanneer er ondernemingen buiten faillissement op een wijze worden beëindigd en afgewikkeld die efficiënt is en voldoende waarborgen voor schuldeisers bevat, is dit een reëel alternatief voor beëindiging en afwikkeling via faillissement. Deze boedels zouden dan niet meer in faillissement hoeven te worden afgewikkeld en dat zou ook lege boedels kunnen schelen. Het faillissement zou dan worden uitgesproken wanneer dit een meerwaarde heeft ten opzichte van bedrijfsbeëindiging buiten faillissement. Dat roept de vraag op wanneer een faillissement meerwaarde heeft. Daarop zal aan het einde van deze paragraaf worden ingegaan.

Volgens het geldende recht kan een curator zich in bepaalde gevallen ook tegen een uitgesproken faillissement met een lege boedel verzetten. Dit verzet kan gegrond worden verklaard indien sprake is van misbruik van bevoegdheid. Daarvan kan sprake zijn *“(…)indien degene die het faillissement aanvraagt, op het moment van de aanvraag weet dan wel behoort te weten dat de boedel leeg is en geen voldoende gerechtvaardigd belang bij de aanvraag heeft, eventueel mede in verband met voor hem beschikbare alternatieven (vgl. de beslissing van 18 december 2015, rov. 4.7.1). Een voldoende gerechtvaardigd belang kan zijn om de ontbinding van de rechtspersoon te bewerkstelligen.”*⁴¹ In de praktijk verwijzen rechters bij de behandeling van een eigen faillissementsaangifte in voorkomend geval naar de turboliquidatie als alternatief.⁴²

Er zijn verschillende routes voor bedrijfsbeëindiging buiten faillissement, namelijk:

- Ontbinding zonder vereffening (“turboliquidatie”) (artikel 2:19 lid 4 en artikel 2:19b BW). In deze situatie besluiten de aandeelhouders of het bestuur van de rechtspersoon tot ontbinding, wanneer er geen baten te verdelen zijn, waarna de rechtspersoon automatisch eindigt. Er wordt een financiële verantwoording bij het handelsregister ingeschreven.
- Ontbinding met vereffening (artikel 2:19 lid 5 en 2:23a BW e.v.). In deze situatie zijn baten aanwezig om te verdelen onder de schuldeisers. Blijkt dat de schulden de baten overtreffen, dan wordt aangifte gedaan van faillissement, tenzij de schuldeisers instemmen met een vereffening buiten faillissement (artikel 2:23a lid 4 BW).

⁴⁰ Zie bijv. Handreiking faillissementen in de zorg voor curatoren, Ministerie van VWS, 2017, p. 15. Te vinden via: Kamerstukken 2016-17, 32012, nr. 43 (bijlage).

⁴¹ Hoge Raad 22 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3269, mede onder verwijzing naar Hoge Raad 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636, r.o. 4.7.1..

⁴² Gerechtshof Den Bosch, 26 augustus 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2312, r.o. 3.1.

- Ambtshalve ontbinding van de rechtspersoon door de Kamer van Koophandel (artikel 2:19a BW) bij zgn. ‘lege’ of ‘inactieve’ rechtspersonen. Zo nodig kan de Kamer zelf de rechtspersoon afwikkelen.
- Ter vergelijking: het gaat bij turboliquidatie om zo’n 30.000-50.000 gevallen per jaar⁴³, terwijl er ongeveer 3.000- 5.000 faillissementen van ondernemingen per jaar zijn. Het aantal ambtshalve ontbindingen door de Kamer van Koophandel ligt tussen de 1.000 en 3.000.

In aanvulling hierop is het ook mogelijk om via de Wet homologatie onderhands akkoord een overeenkomst te sluiten met schuldeisers, met als doel liquidatie van de onderneming. Van deze mogelijkheid is in de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt, zij het minder dan het reorganisatieakkoord.⁴⁴ Hieronder wordt ingegaan op de aankomende verplichting om het faillissement aan te vragen – dit zou tot een toename van faillissementen kunnen leiden. Tot slot komt de status van het faillissement voor natuurlijke personen aan bod, waarnaar in opdracht van het WODC momenteel onderzoek wordt gedaan. De inperking of afschaffing van die mogelijkheid zou tot een afname van het aantal faillissementen kunnen leiden.

5.1. Inzet op verbetering mogelijkheden van afwikkeling buiten faillissement, in de vorm van turboliquidatie en vereffening.

De ontbinding op eigen initiatief van rechtspersonen zonder baten, waarbij er niet wordt vereffend, maar deze meteen wordt uitgeschreven, heet ook wel turboliquidatie. Deze vorm van bedrijfsbeëindiging komt veelvuldig voor, namelijk tussen de 30.000 en 50.000 gevallen per jaar.⁴⁵ Door de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie is beoogd om het proces robuuster te maken, door enkele handelingen, zoals het beschikbaar stellen van informatie voor schuldeisers, verplicht te stellen en (civielrechtelijke) handhaving aan te scherpen. Dit moet leiden tot meer vertrouwen in de liquidatie van een onderneming buiten faillissement. Deze wet is recent geëvalueerd. De evaluatie was overwegend positief, met aandachtspunten met name om de transparantie verder te verbeteren en misbruik effectiever tegen te gaan. Daarbij werd ook aanbevolen om te kijken naar verschillende andere manieren om bedrijven te beëindigen en de vereisten gelijk te trekken, zoals ontbinding met baten of ontbinding door de Kamer van Koophandel. Ook is aanbevolen om te kijken naar een fraudefonds voor onderzoeken naar regelmatigheden, waarbij is verwezen naar het onderzoek ‘De beloning van curatoren bij lege boedels’.

Naar aanleiding van de evaluatie is het van rechtswege vervallen van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie uitgesteld tot 15 november 2027 en is een wetgevingstraject aangekondigd met als doel de permanente inbedding van een (turbo)liquidatieregeling in het Burgerlijk Wetboek.⁴⁶

⁴³ Zie onderzoek evaluatie Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie, p. 102.

⁴⁴ Op het liquidatieakkoord wordt in dit document verder niet ingegaan.

⁴⁵ Zie evaluatieonderzoek Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie, p. 99 e.v.

⁴⁶ Kamerstukken II 2024-25, 36 172, nr. 7.

5.2. Aankomende verplichting tot het beëindigen van een onderneming / aanvragen van eigen faillissement

Recent is tot stand gekomen de richtlijn tot harmonisering van bepaalde aspecten van het insolventierecht. Die voorziet in artikel 36 in een verplichting voor de bestuurders van een onderneming om een insolventieprocedure te aan te vragen, binnen drie maanden nadat zij wisten of redelijkerwijs op de hoogte waren dat hun onderneming insolvent is. Het is aan het nationale recht om precies te bepalen wanneer dit is. De achterliggende gedachte hiervan is dat ondernemingen die steeds verder in de schulden raken zonder zicht op verbetering, zo snel mogelijk moeten verdwijnen, met het oog op het voorkomen van oplopende schulden aan schuldeisers. Er zijn uitzonderingen, namelijk:

- wanneer er sprake is van een rechtsvorm met natuurlijke personen als bestuurders die persoonlijk aansprakelijk zijn voor alle schulden;
- wanneer een onderneming via een notificatie in een openbaar register haar financiële staat publiekelijk bekend maakt, zodat schuldeisers het faillissement kunnen aanvragen;
- wanneer bestuurders maatregelen nemen om schade voor schuldeisers te voorkomen, waarbij het beschermingsniveau voor schuldeisers equivalent is aan het niveau dat de aanvraagverplichting beoogt te bereiken.

Het niet (voldoende) nakomen van de verplichtingen of de alternatieven, kan resulteren in aansprakelijkheid van de bestuurder voor de veroorzaakte schade, zoals beschreven in de richtlijn.⁴⁷ Bezien moet nog worden hoe aan deze verplichting in de implementatie uitvoering wordt gegeven, of bijvoorbeeld alternatieve vormen van bedrijfsbeëindiging mogelijk zijn en/of er nog de nodige ruimte is voor alternatieve regelingen, zoals herstructurering via een akkoord met schuldeisers, bijvoorbeeld o.g.v. de WHOA of – alsnog – herstel van de onderneming.

Afhankelijk van de vormgeving van de uiteindelijke verplichting, kan deze leiden tot het sneller aanvragen van een faillissement en – uiteindelijk – tot meer faillissementen.

Consultatievragen:

8. Hoe kijkt u aan tegen vormen van bedrijfsbeëindiging met schulden, buiten faillissement? En welke criteria/waarborgen acht u van belang?
9. Hoe ziet u de verhouding tussen bedrijfsbeëindiging binnen en buiten faillissement?
10. Hoe kijkt u naar een mogelijke verplichting voor bestuurders tot bedrijfsbeëindiging? Wanneer moet dit mogelijk zijn en welke criteria spelen hierbij een rol?

⁴⁷ Zie artikelen 40-42 van de richtlijn materieel insolventierecht.

5.3. Onderzoek naar het faillissement van natuurlijke personen

Tot slot is relevant het onderzoek dat momenteel wordt gedaan naar de nut en noodzaak van het faillissement van natuurlijke personen.⁴⁸ Dit onderzoek wordt verricht in het kader van onderzoek naar personen met problematische schulden. Een natuurlijk persoon kan failliet worden verklaard, waarna – net als bij het faillissement van een onderneming – het vermogen van de failliete persoon wordt vereffend en verdeeld. Na faillissement blijven de onbetaalde schulden bestaan. Dit is nadelig voor de failliet, omdat het faillissement kosten met zich brengt, in het bijzonder de salariskosten door het werk van de curator, terwijl het perspectief van een schone lei en een nieuwe start ontbreekt. Met andere woorden: de problematische schulden blijven bestaan – en zijn zelfs opgelopen. Het is vanuit dat perspectief voorstelbaar dat het faillissement voor natuurlijke personen uiteindelijk wordt afgeschaft of ingeperkt tot gevallen waarbij afwikkeling in faillissement door een curator een bepaalde meerwaarde heeft. Te denken valt bijvoorbeeld aan de noodzaak om bepaalde verplichtingen die in faillissement gelden af te dwingen, zoals de plicht om inlichtingen te verschaffen of om toegang tot administratie in handen van derden te verkrijgen, of om bepaalde dwangmiddelen te kunnen inzetten, zoals bewaring. Ook dit is voorwerp van onderzoek.

5.4. Meerwaarde van het faillissement t.o.v. andere vormen van beëindiging van ondernemingen buiten faillissement

Zoals hiervoor uiteengezet, zijn er verschillende manieren waarop een onderneming kan worden beëindigd.⁴⁹ Het is de vraag of nader kan worden gespecificeerd wanneer het faillissement een bepaalde meerwaarde heeft. Het gaat dan om meerwaarde ten opzichte van beëindiging van ondernemingen buiten faillissement, indachtig de inspanningen en kosten die een faillissement met zich brengt.

Het voornaamste verschil tussen faillissement en turboliquidatie is de inzet van de (onafhankelijke) derde, de curator die namens de gezamenlijke schuldeisers beheert en vereffent, maar ook onderzoek doet naar onregelmatigheden (en zo nodig het bestuur aansprakelijk stelt). Bij ontbinding en vereffening is er (ook) een zekere controle door schuldeisers mogelijk, terwijl bij turboliquidatie die mogelijkheden vooralsnog beperkt zijn. In aanvulling hierop, kunnen ook de rechtsgevolgen van een faillissement leiden tot een bepaalde meerwaarde in de gegeven omstandigheden. Denk bij deze rechtsgevolgen aan het vervallen van gelegde beslagen, onderzoeksmogelijkheden naar de oorzaak van de financiële problemen en de mogelijkheid tot het gelasten van een afkoelingsperiode. Onderzoek naar onregelmatigheden en het aansprakelijk stellen van het bestuur is ook een optie in faillissement, en kan leiden tot actief om uit te keren aan de (gezamenlijke) schuldeisers.

⁴⁸ [Nut en noodzaak van faillissementen van natuurlijke personen | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum](#)

⁴⁹ De meerwaarde van het faillissement voor natuurlijke personen wordt, gelet op het lopende WODC-onderzoek, niet besproken in dit document.

Daar staat tegenover dat via andere procedures buiten faillissement vergelijkbare resultaten/effecten te bereiken zijn. Hierbij kan gedacht worden aan aansprakelijkstelling op grond van onrechtmatig handelen door een of meer schuldeisers, voor de schuldenaar de mogelijkheid om opheffing van beslag te verzoeken of een zgn. executie-kortgeding om de uitwinning van een zekerheidsrecht te stoppen. Inzet van deze middelen is afhankelijk van de bereidheid van schuldeisers en andere belanghebbenden. Hun financiële belang is daarin doorgaans leidend. Bij aanwijzingen voor fraude kan het Openbaar Ministerie onderzoek doen en overgaan tot vervolging, al is de daadwerkelijke inzet hiervan mede onderhevig aan de beschikbare capaciteit van het Openbaar Ministerie.

De meerwaarde van het faillissement lijkt dan ook vooral te worden gevonden in situaties waarin een collectieve benadering, en de inzet van een externe curator, de meest efficiënte methode is om het doel van het faillissement te bereiken, namelijk zoveel mogelijk actief genereren om aan de schuldeisers uit te keren. Dit kan bijvoorbeeld spelen in gevallen waarin er veel schulden zijn, maar het individuele belang van schuldeisers beperkt is. De meerwaarde van het faillissement is verder mede afhankelijk van de mogelijkheden om via andere wijzen van bedrijfsbeëindiging, zoals turboliquidatie of ontbinding en vereffening, dezelfde resultaten te bereiken. Bij versterking van de mogelijkheden om bij turboliquidatie vermeende onregelmatigheden aan te pakken, is de toegevoegde waarde van een faillissement op dat onderdeel dus beperkter.

In al deze gevallen is het (financiële) belang van de schuldeisers in beginsel leidend.⁵⁰ Dat zou een rechtvaardiging kunnen zijn om de schuldeisers te vragen om een bijdrage in de kosten voor het faillissement.

In lijn met de uitkomsten van het WODC-onderzoek, is de vraag of en in hoeverre deze meerwaarde moet worden getoetst bij de aanvraag van een faillissement, en zo ja, door wie. Het WODC-onderzoek⁵¹ biedt aanknopingspunten, in de vorm van beschrijving van een kwalitatieve drempel voordat een faillissement wordt uitgesproken. Het onderzoek noemt:

- een quickscan, uit te voeren door een aan te wijzen functionaris (bijv. een ‘voorlopige curator’) naar:
 - o aanwezige middelen in faillissement;
 - o onregelmatigheden (waarbij is opgemerkt dat een aansprakelijkstelling een mogelijke bate kan opleveren); en
 - o nader te duiden redenen.

In plaats van de toets door een nieuw aan te wijzen functionaris, zou een toets op de meerwaarde ook tot uitdrukking kunnen komen in de voorwaarde voor een faillissementsaanvraag. Bovendien kunnen ook

⁵⁰ Hierbij moet worden aangetekend dat in specifieke gevallen, zoals een faillissement van een ziekenhuis, bepaalde maatschappelijke belangen leidend kunnen zijn, zoals zorg voor patiënten.

⁵¹ Zie Onderzoek lege boedels, p. 18, 171.

aanvullende waarborgen worden ingebouwd bij andere wijze van bedrijfsbeëindiging, zoals bij turboliquidatie, om daar (elementen van) de meerwaarde van het faillissement te ondervangen.

Consultatievragen:

- 11. In welke gevallen is er volgens u meerwaarde om een faillissement uit te spreken? Moet deze meerwaarde tot uitdrukking komen in een (aanvullende) voorwaarde voor toewijzing van een faillissementsverzoek?**
- 12. Kan deze meerwaarde ook bij andere vormen van bedrijfsbeëindiging worden gerealiseerd, zo ja hoe?**

6. Doelstelling beleidsrichtingen lege boedelproblematiek

Doel is om te onderzoeken of kan worden gekomen tot een aantal beleidsrichtingen, waarmee de lege boedelproblematiek effectief kan worden aangepakt.

Deze worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- **Effectiviteit en efficiëntie van de oplossing.** In hoeverre en tegen welke kosten wordt welk resultaat bereikt?
- **Voorspelbaarheid van de uitkomst.** Voor veel stakeholders/actoren is van belang dat de uitkomst van een faillissement van tevoren voorspelbaar is. Dat betekent onder meer dat kosten zoveel mogelijk van tevoren moeten kunnen worden berekend, zodat deze verdisconteerd kunnen worden in bijvoorbeeld de prijs van (financiële) producten of diensten.⁵²
- **Profijtbeginnsel en de redelijke verdeling van lasten.** Een veelgebruikt aanknopingspunt voor het verdelen van kosten is om te bezien of deze kunnen worden gelegd bij degenen die (ook) profijt hebben van de (effectieve) afwikkeling van een faillissement. Daarbij moet de kostenverdeling ook redelijk zijn, in die zin dat niet alle kosten bij één partij worden gelegd.
- **Budgettair neutraal voor de overheid.** Zoals aangegeven in de eerste kabinetsreactie, zijn er – ten opzichte van de huidige situatie – geen aanvullende financiële middelen beschikbaar om de lege boedelproblematiek tegen te gaan.

Aanvullende randvoorwaarden:

- **Fraudesignalerende taak:** hoe wordt conform de motie Ellian / Van Nispen de fraudesignalerende taak waargemaakt?

⁵² Zie het consultatiedocument insolventierecht uit 2021, p. 6.

- **Betaling per uur:** wordt conform de motie Wijen-Nass de curator betaald per gewerkt uur, onafhankelijk van de financiële positie van de failliet?
- Prikkel tot efficiënt werken voor de curator en evt. deskundigen.
- **Economisch perspectief:** een oplossing moet uiteindelijk bijdragen aan een goed ondernemingsklimaat, waaronder het bijdragen aan efficiënte insolventieprocedures (mede indachtig de meerwaarde van het faillissement) en het bieden van een tweede kans voor ondernemers met schulden. Een eventuele bijdrage vanuit ondernemers en andere schuldeisers mag niet disproportioneel zijn.

Aandachtspunten en te vermijden neveneffecten:

- Doel is dat curatoren hun werk efficiënt (blijven) doen, met prikkels voor het verrichten van bepaalde activiteiten.⁵³ Het is niet de bedoeling is dat zekerheidsgerechtigden en andere schuldeisers significant vaker vóór faillissement hun vordering veiligstellen, bijvoorbeeld door executiemaatregelen te treffen. Dit kan namelijk bijdragen aan het vergroten van de lege boedelproblematiek.

Verder zal conform de eerste kabinetsreactie worden gekeken naar de positie van betrokkenen en verantwoordelijken. Het gaat daarbij om:

- curatoren;
- rechterlijke macht;
- bedrijfsleven
 - o schuldeisers;
 - o ondernemers;
- financiers;
- overheid;
 - o belastingdienst
 - o overige overheidsschuldeisers

7. Mogelijke oplossingen uit WODC-onderzoek, algemene maatregelen en denkrichtingen

Op basis van de voorgaande inventarisatie, wordt nu ingegaan op verschillende algemene maatregelen en mogelijke denkrichtingen. Deze mogelijke denkrichtingen worden vervolgens getoetst aan de hiervoor

⁵³ Artikel 27 lid 4 van de richtlijn herstructurering en insolventie vereist dat regels voor vergoeding van deskundigen moeten beantwoorden aan de doelstelling van een efficiënte afwikkeling van procedures.

geschetste criteria en randvoorwaarden. Ook de suggesties voor oplossingen uit het WODC-onderzoek komen aan bod.

Het maatschappelijk probleem is dat door toenemende lege boedels adequate financiering voor de taakuitvoering van curatoren in die lege boedels ontbreekt, als gevolg waarvan het risico bestaat dat faillissementen niet optimaal worden afgewikkeld (met negatieve consequenties voor schuldeisers) en dat bestuurdersaansprakelijkheid en mogelijke fraudegevallen niet of onvoldoende aan het licht komen. We lossen het bestaan van de lege boedels op zichzelf niet op. Inherent aan een faillissement is immers het tekort aan baten. Het aangaan van schulden en het risico op insolventie zijn ondernemingsrisico's en zijn niet strafbaar. We kijken voor oplossingsrichtingen nadrukkelijk naar de herallocatie van aanwezige middelen en bijdragen van betrokken partijen; en naar manieren om curatoren te ontlasten van afwikkelingstaken en het vergroten van mogelijkheden voor bedrijfsbeëindigingen buiten faillissement.

Mogelijke algemene maatregelen en denkrichtingen zijn gebaseerd op het verrichte onderzoek door het WODC, in de literatuur genoemde oplossingen en ambtelijk aangedragen oplossingen.

7.1. Mogelijke oplossingen uit het WODC onderzoek

Het onderzoeksrapport⁵⁴ geeft suggesties voor oplossingen, waarbij als opties worden opgeworpen:

- a) Invoering van een drempel voor het uitspreken van een faillissement, waarbij de voorkeur ligt bij een kwalitatieve drempel (dat wil zeggen: er moeten bepaalde redenen zijn, anders dan uitsluitend financiële, om een faillissement uit te spreken).
- b) Eventueel inzet van een overheidscurator die lege boedels afwikkelt (waarbij uit het onderzoek blijkt dat dit een breuk met het huidige systeem is, en een aanzienlijke financiële last voor de rijksbegroting zou betekenen). En anders: invoering van een extra financieringsbron voor de eerste werkzaamheden van de (commerciële) curator, met extra aandacht voor onregelmatigheden door beslissing van de curator of de rechter-commissaris, met eventueel hiervoor een extra vergoeding.
- c) Financiering zou kunnen worden vormgegeven door een fonds, waarin verschillende bijdragen worden gedaan, vanuit ondernemers via een KvK bijdrage, vanuit financiers, en/of vanuit andere faillissementen.
- d) Als verdere suggesties worden meegegeven:
 - Een aanpassing van het takenpakket van de curator;
 - Het bevorderen van de efficiëntie van faillissementsafwikkeling;
 - Meer inzet op afwikkeling van kleine/ongecompliceerde faillissementen buiten faillissement, naast of in plaats van turboliquidatie;

⁵⁴ Zie p. 181 e.v. van het onderzoek naar lege boedels.

- Meer inzet op voorbereiding van ondernemers op ondernemerschap en hen stimuleren tijdig maatregelen te nemen;
- Meer/ betere invoer van data in KEI-toezicht, zodat er meer zicht ontstaat op het werk van de curator.

Waar passend, wordt in de denkrichtingen op de door het onderzoek genoemde oplossingen teruggekomen.

7.2 Algemene maatregelen

Er zijn een aantal meer algemene maatregelen denkbaar om de instroom van ondernemingen met lege boedels in faillissement in te perken, onder meer door sneller in te zetten op beëindiging van een onderneming wanneer deze niet meer levensvatbaar is en het meer inzetten op beëindiging en afwikkeling buiten faillissement. Komt een onderneming toch in faillissement, dan kan worden gekeken naar de verplichtingen die op de curator rusten, met inbegrip van het behartigen van maatschappelijke belangen. Dat zou in faillissementen tot een reductie van kosten kunnen leiden.

Het zou kunnen gaan om de volgende meer algemene oplossingsrichtingen:

1. **Snellere beëindiging van ondernemingen die niet meer levensvatbaar zijn** (o.a. door implementatie van de Europese verplichting dat een bedrijf moet eindigen wanneer deze materieel insolvent is), zodat ondernemingen sneller maatregelen nemen om hun financiële problemen te verhelpen;
2. Inzet van het **faillissement als afwikkelinstrument uitsluitend wanneer het meerwaarde** heeft t.o.v. andere vormen van bedrijfsbeëindiging, zoals turboliquidatie, zodat er minder faillissementen worden uitgesproken; dit impliceert **versterking van de mogelijkheden tot bedrijfsbeëindiging buiten faillissement, onder meer door** aanpassingen nav de evaluatie van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie, om daarmee de route van turboliquidatie en vereffening/liquidatie buiten faillissement aantrekkelijker te maken. Verder kunnen drempels voor het aanvragen van een faillissement worden overwogen, zoals aanscherping van het criterium om faillissement aan te vragen.
3. **Beperking of afschaffing van** het faillissement van natuurlijke personen, zodat voor hen de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen het uitgangspunt wordt (mits zij voldoen aan de daarvoor gestelde criteria), afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek dat thans wordt verricht.

4. **Reductie** van verplichtingen voor curatoren bij lege boedels, bijvoorbeeld door het verminderen in tijd/frequentie van de verslagverplichting bij een lege boedel. Dit past bij de eerder gedane toezegging aan de Tweede Kamer.⁵⁵
5. **Financiering** voor maatschappelijke taken en/of fraudesignalering. Verduidelijking van de taak van de curator / mogelijkheid van extra financiering voor specifieke nieuwe taken, bijvoorbeeld door het toevoegen van een subsidiegrondslag, waardoor vanuit de overheid de mogelijkheid (niet een verplichting) bestaat om ad-hoc in financiering te voorzien.⁵⁶

Mogelijke effecten

- I. Er zal waarschijnlijk een verschuiving plaatsvinden naar bedrijfsbeëindiging buiten faillissement. Dat is een wenselijk effect, mits de mogelijkheid van faillissement behouden blijft in die gevallen waarin het meerwaarde heeft en daarnaast deze vormen van bedrijfsbeëindiging voldoende waarborgen bevatten om de gerechtvaardigde belangen van schuldeisers te beschermen en misbruik tegen te gaan.
- II. Er is ook rekening te houden met een tendens dat bestuurders zich uitschrijven en rechtspersonen inactief achtergelaten zullen worden. De vraag is in hoeverre dit wenselijk is en of de mogelijk negatieve effecten kunnen worden ondervangen. De KvK kan bijvoorbeeld ambtshalve inactieve rechtspersonen ontbinden, maar bezien zou moeten worden of en in hoeverre deze manier van ontbinden efficiënter kan worden ingericht.

Consultatievraag:

- | |
|--|
| 13. Hoe kijkt u naar de nut en noodzaak van deze algemene maatregelen en de geschetste effecten?
Welke gunstige of nadelige effecten van deze maatregelen ziet u? |
|--|

7.2.1 Financiering standaardwerkzaamheden curator

Zoals in de eerste reactie aangegeven, is het doel om in financiering te voorzien voor de eerste standaardwerkzaamheden, waarbij op grond van het WODC-onderzoek 20 uur redelijk lijkt. Uitgaande van het standaardtarief van REOCFA (in 2025: 267,05 euro per uur) gaat het dan om ongeveer 5.341 euro. Een optie is om dit nog iets naar beneden te stellen, omdat lege boedels doorgaans door minder ervaren curatoren worden afgehandeld. Hiertoe zou de factor 0,8 kunnen worden gehanteerd (€ 4.272). Hierop willen we graag een reactie uit de consultatie.

⁵⁵ Kamerstukken II 2024-25, 29 279, nr. 973.

⁵⁶ Deze optie is tegen de achtergrond dat artikel 4:23 Awb een wettelijk voorschrift vereist als basis voor subsidieverstrekking. Nader bezien moet nog worden hoe deze grondslag zich verhoudt tot evt. toepasselijke regels van staatssteun.

Bezien moet worden of verder kan worden uitgewerkt wat wordt verstaan onder deze eerste standaardwerkzaamheden en in hoeverre er een bepaald aantal uur (evt. binnen bepaalde bandbreedtes) ongeveer aan welke taak besteed zou moeten worden. Volgens een bericht van INSOLAD⁵⁷ gaat het om de volgende werkzaamheden:

- Informeren banken en crediteuren over het faillissement en administreren schuldvorderingen;
- Informeren en verslag doen aan rechter-commissaris;
- Bezoeken en inventarisatie bedrijfslocatie;
- Inlichten personeel / ontslag aanzeggen / contact met UWV en begeleiding loongarantieregeling;
- Administratie veiligstellen;
- Lopende contracten en verzekeringen opzeggen en afwikkelen;
- Boedeladministratie opzetten en bijhouden.

Hieraan zou in ieder geval ook nog het component onderzoek naar onrechtmatigheden en fraudesignalering, conform het wettelijk uitgangspunt, moeten worden toegevoegd. Het lijkt redelijk om in dit verband van de curator in ieder geval een *quickscan* van de administratie te verlangen om zo fraude of onrechtmatigheden te signaleren.

Standaardisering van werkzaamheden en in kaart brengen hoeveel uur waaraan moet worden besteed. Wij vragen in de consultatie of deze standaardwerkzaamheden worden herkend, of er verder kan worden gestandaardiseerd en in hoeverre er een aantal uur kan worden gekoppeld aan deze specifieke werkzaamheden.

Een eventuele vergoeding voor de curator voor (standaard)werkzaamheden moet ook worden vergoed. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen voor financiering denkbaar. Gekeken is naar drie denkrichtingen, waarbij naast het WODC-rapport ook is gekeken naar recent verschenen artikelen in de literatuur en oplossingen die in het buitenland worden gebruikt voor aanpak van lege boedels, zoals Duitsland. Hiertoe worden een aantal denkrichtingen uitgewerkt. Bij de ontwikkeling van oplossingsrichtingen is nog denkbaar dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende taken van de curator.

Consultatievragen:

- | |
|---|
| 14. Is het wenselijk dat lege boedels vooral door beginnende of juist door ervaren curatoren worden behandeld? |
|---|

⁵⁷ [INSOLAD - Bestuur INSOLAD bezoekt Staatssecretaris Teun Struycken](#)

- 15. Hoe kijkt u naar de genoemde standaardwerkzaamheden?**
- 16. Is het nodig om de standaardwerkzaamheden verder uit te werken en/of deze te koppelen aan een specifiek aantal uren?**
- 17. Hoeveel uur zou – binnen of buiten de door het onderzoek genoemde 20 uur - besteed moeten worden aan de verschillende standaardwerkzaamheden, waaronder onderzoek naar onrechtmatigheden en fraudesignalering?**

7.3 Denkrichtingen

7.3.1 Denkrichting 1 – Nuloptie

In deze denkrichting wordt er geen actie ondernomen om in financiering te voorzien voor de curator – en wordt hoogstens gekeken naar het aantrekkelijker maken van bedrijfsbeëindiging buiten faillissement. Het systeem zoals het nu is verandert verder niet, met als mogelijk gevolg dat de in het onderzoek gesignaleerde gevolgen – namelijk de vraag of het Nederlandse faillissementssysteem op lange termijn houdbaar is – kunnen intreden.

7.3.2 Denkrichting 2: bijdrage partijen betrokken bij een faillissement

Uitgangspunt bij deze denkrichting is een *individuele benadering*, dus een benadering per faillissement. In deze denkrichting worden bijdragen gevraagd in de kosten van partijen die bij dit individuele faillissement zijn betrokken, zoals:

- I. zekerheidsgerechtigde schuldeisers, in de brede zin van het woord, in de vorm van een verplichte afdracht (een beperkt percentage) over de waarde van hun zekerheden, ongeacht of de curator materiële verkoopinspanningen verricht. In het geval de curator materiële verkoopinspanningen verricht, dan geldt in aanvulling hierop de separatistenregeling.
- II. ondernemers. Nauw betrokkenen (bijv. bestuurder(s) bij de failliete rechtspersoon (met beperkte aansprakelijkheid), in de vorm van een bijdrage tot een bedrag van enkele duizenden euro's (gezaamenlijk).
- III. de schuldeisers die het faillissement aanvragen; (in de vorm van een bijdrage tot enkele duizenden euro's). Hierdoor komt er per faillissement actief beschikbaar.

Bezien zal nog moeten worden in hoeverre er een volgorde moet worden uitgewerkt waarin de bijdrage(n) verschuldigd zijn. De nadere uitwerking / precieze invulling is nog nader te bepalen.

Vanuit de overheid zou – binnen het bestaande financiële kader – door middel van een herijking van de beschikbare regelingen (met name de Garantstelingsregeling Curatoren en de vergoedingsregeling van het ministerie van Financiën) kunnen worden voorzien in middelen voor de fraudesignalerende taak van de

curator. Daarbij zou kunnen worden gekeken naar vereenvoudiging en verdere standaardisering. Bij een eventuele herijking moet uiteraard goed worden gekeken naar uitvoeringsgevolgen.

Bedragen worden vastgesteld bij/krachtens AMvB en geïndexeerd aan de hand van de indexatie van de door RECOFA vastgestelde tarieven.

Mogelijke effecten

1. Een bestendige financiering van curatoren zal naar verwachting zorgen voor effectievere afwikkeling en mogelijk minder onregelmatigheden. Mogelijk dat de tarieven in den brede zakken, nu, om het werk rendabel te laten zijn, curatoren het verlies in 'lege' boedels niet meer goed hoeven te maken met 'volle' boedels. Van belang is wel dat de huidige tarieven voor curatoren gebaseerd zijn op de gebruikelijke commerciële tarieven in de sector. Een bestendige financiering van curatoren sluit goed aan bij hetgeen de motie Wijen-Nass beoogt te bereiken.
2. Door de rekening te leggen bij de aanvragers van een faillissement en nauw betrokkenen bij de onderneming (zoals bestuurders), worden prikkels gecreëerd om faillissementen te voorkomen. Bovendien zijn dit actoren die baat hebben bij een goede afwikkeling. Dit betekent wel een (beperkt) financieel risico voor genoemde actoren.
3. Zekerheidsgerechtigden zullen hun bijdrage mogelijk doorberekenen in de kosten voor krediet. Mogelijk willen zij hun zekerheden eerder uitoefenen. Graag vernemen wij of u dergelijke effecten voorziet.
4. Qua toezicht kan worden aangesloten bij het bestaande systeem van toezicht door de rechter-commissaris.
5. Bezien moet worden of de bestaande garantstellingsregeling curatoren en vergoedingsregeling van het ministerie van Financiën kan worden aangepast, om – binnen de bestaande budgettaire kaders – budget vrij te maken voor fraudeonderzoek. Daarbij moet worden gekeken naar de samenhang met de door partijen te leveren financiering, en effecten dan voor het beroep op de GSR en de vergoedingsregeling van het Ministerie van Financiën.
6. Nader bezien zal moeten worden wat de precieze financiële effecten zijn op de faillissementen.

Voor- en nadelen denkrichting 2

- **Effectiviteit en efficiëntie van de oplossing.** In hoeverre en tegen welke kosten wordt welk resultaat bereikt?
 - o Efficiënt, nu de curator de partij die gehouden is bij te dragen direct kan aanschrijven. Aandachtspunt is een zo duidelijk mogelijke regeling, waarbij discussie over wie hoeveel

- moet betalen zoveel mogelijk wordt voorkomen. Bij een eventuele herijking van de bestaande overheidsregelingen moet wel worden gekeken naar de uitvoeringsgevolgen.
- De denkrichting lijkt – afhankelijk van de uitwerking – ook te leiden tot een effectieve oplossing, nu (1) het aantal lege boedels als gevolg van gebruikmaking van alternatieven voor faillissement zal dalen en (2) in elk faillissement het minimale bedrag beschikbaar zal worden gesteld.
 - Kanttekening: bij een onvindbare bestuurder zal verhaal van de bijdrage nagenoeg onmogelijk zijn. Dit zou betekenen dat deze bijdrage in zo’n geval wegvalt).
 - **Voorspelbaarheid van de uitkomst.** Voor veel stakeholders/actoren is van belang dat de uitkomst van een faillissement van tevoren voorspelbaar is. Dat betekent dat kosten zoveel mogelijk van tevoren moeten kunnen worden berekend, zodat deze verdisconteerd kunnen worden in bijvoorbeeld de prijs van (financiële) producten of diensten.
 - Degenen die moeten bijdragen kunnen een redelijke inschatting maken van hun kosten bij faillissement. Separatisten kunnen op basis van de waarde van het onderpand een bijdrage verwachten, terwijl schuldeisers en ondernemers tevoren het vaste bedrag kunnen opzoeken dat zij in faillissement verschuldigd zijn.
 - **Profijtbeginsel en de redelijke verdeling van lasten.** Een veelgebruikt aanknopingspunt voor het verdelen van kosten is om te bezien of deze kunnen worden gelegd bij degenen die (ook) profijt hebben van de (effectieve) afwikkeling van een faillissement. Daarbij moet de kostenverdeling ook redelijk zijn, als in, dat de kosten niet bij één partij terechtkomen.
 - De kosten worden in deze richting gelegd bij degenen die het meest te maken hebben met een faillissement en de meeste baat hebben bij een ordentelijke afwikkeling.
 - **Budgettair neutraal voor de overheid.** Zoals aangegeven in de eerste kabinetsreactie, zijn er geen – ten opzichte van de huidige situatie - aanvullende financiële middelen beschikbaar om de lege boedelproblematiek tegen te gaan.
 - Deze oplossing lijkt daar aan te voldoen.
 - Bij een eventuele herijking van de bestaande overheidsregelingen moet wel worden gekeken naar de uitvoeringsgevolgen en uitvoeringskosten.

7.3.3 Denkrichting 3: bijdrage vanuit een fonds

In deze denkrichting wordt uitgegaan van een meer collectieve benadering, waarbij in een fonds/door de overheid financiering wordt ‘verzameld’. Uit dit fonds/vanuit de overheid kan dan per faillissement een uitkering worden gedaan.

Aan verschillende stakeholders zouden dan bijdragen worden gevraagd om het fonds te vullen. Deze bijdragen zouden periodiek – bijvoorbeeld jaarlijks – afgedragen worden aan een fonds die vervolgens op basis van aanvragen van curatoren (evt. goed te keuren door de Rechter-Commissaris) uitkeert. Eventueel met regres op de boedel, indien er voldoende actief blijkt. Verschillende varianten zijn mogelijk, namelijk:

Vorming van een fonds, te vullen via:

1. Bijdragen bij de Kamer van Koophandel van ondernemers
2. Bijdragen van 'repeat players', waaronder financiers
3. Solidariteitsbijdrage vanuit andere faillissementen
4. Voor wat betreft de vormgeving zouden er verschillende mogelijkheden zijn, namelijk:
 - a. Fonds wordt geheel door de markt zelf georganiseerd en geregeld, bijvoorbeeld door curatoren.
 - b. Fonds wordt een bij wet aangewezen stichting, die het geld int, beheert en verstrekt.
 - i. Bestuur door de branche zelf (curatoren, rechters, financiers, ondernemers); en
 - ii. Wettelijk kader voor beheer en toezicht. Toezicht door een nog te onderzoeken wettelijke toezichthouder.
 - c. Fonds wordt beheerd door de overheid en vindt uitkering plaats via een overheidsdienst.
 - d. Een alternatief dat uitgaat van een collectieve benadering:
 - i. Er wordt jaarlijks een bedrag geheven aan (brancheorganisaties van) stakeholders, door het ministerie, en vervolgens aan de rechtspraak overgemaakt, bij wijze van extra financiering. Uitkering vindt dan bijv. per faillissement plaats bij de salarিসvaststelling.
6. Aanvullend zou ook hier – conform optie 2 - binnen het bestaande financiële kader – door middel van een herijking van de beschikbare regelingen (met name de Garantstelingsregeling Curatoren en de vergoedingsregeling van het ministerie van Financiën) kunnen worden voorzien in middelen voor de fraudesignalerende taak van de curator.

Nadere uitwerking en mogelijke effecten:

- Doel is een bestendige financiering te ontwikkelen, die leidt tot passende beloning van curatoren en betere afwikkeling van faillissementen.
- Een bestendige financiering van curatoren zal naar verwachting zorgen voor effectievere afwikkeling en mogelijk minder onregelmatigheden. Mogelijk dat de RECOFA-tarieven in den brede omlaag kunnen, nu, om het werk rendabel te laten zijn, curatoren het verlies in 'lege' boedels niet meer goed hoeven te maken met 'volle' boedels. Van belang is wel dat de huidige tarieven voor curatoren gebaseerd zijn op de gebruikelijke commerciële tarieven in de sector.
- De financiering is minder 'zaaksafhankelijk' en wordt per jaar voorgefinancierd. De curator kan via een aanvraagprocedure financiering vragen en hoeft niet bij schuldeisers aan te kloppen.

- De in het fonds verzamelde financiering zal vervolgens op aanvraag van een curator aan hem kunnen worden uitgekeerd, eventueel met voorafgaande goedkeuring van de rechter-commissaris.
- De curator zal vervolgens op basis van zijn salarisvoorstel (ook) verantwoording afleggen over het verrichte werk en daaraan besteedde salaris. Het ligt in de rede dat de rechter-commissaris dit toetst bij de vaststelling van het salaris van de curator op grond van artikel 71 Fw.
- Mochten er vermogensbestanddelen worden gevonden, dan betaalt de curator de financiering weer terug aan het fonds.
- Eventueel kan deze optie (ook) gecombineerd worden met maatregelen die de instroom beperken, zoals terugdringen faillissement van natuurlijke personen.

Voor-en nadelen denkrichting 3

- **Effectiviteit en efficiëntie van de oplossing.** In hoeverre en tegen welke kosten wordt welk resultaat bereikt?
 - Met voldoende 'dekking' in het fonds is er voldoende om per faillissement in ieder geval 20 uur uit te keren. Dat leidt tot een effectieve methode.
 - Er lijkt echter geen sprake van een efficiënte oplossing, doordat een fonds, in welke variant dan ook, relatief veel uitvoeringskosten en overhead met zich zal brengen, die bekostigd zullen moeten worden. Gedacht kan worden aan structurele kosten, zoals personeelskosten, ICT-kosten en kosten van de huisvesting.
 - Ook bij een privaat fonds zouden er aanzienlijke uitvoeringlasten zijn, omdat er voorzien zal moeten worden in een vorm van toezicht van overheidswege op de juiste taakuitoefening. Bovendien zal ook een privaat fonds inkomende aanvragen moeten beoordelen, hetgeen onder meer personele inzet vergt. Waarschijnlijk liggen de kosten voor een privaat fonds dan ook hoger dan een geheel publiek beheerd fonds.
 - Het incasseren van de gelden en het uitkeren van de gelden rechtstreeks via de justitiebegroting, waarbij de griffier van de rechtbank voor de praktische uitvoering zorgt lijkt efficiënter, maar zorgt ook voor taakuitbreiding bij de overheid, met bijbehorende personeelsinzet/kosten en zorgt tegelijk voor een werklaststijging bij de rechterlijke macht. Inning/uitkering is bovendien deels conjunctuurafhankelijk en zorgt daarmee voor (enige) onzekerheid.
 - Er zijn verder nog vragen over hoe deze oplossingen zich verhouden tot de Comptabiliteitswet, die (dwingende) regels geeft over beheer van gelden door de overheid, en de rechtsbescherming.

- Tot slot zal ook over het beheer, de interne regeling en het toezicht op het fonds nog moeten worden nagedacht. Dit vergt een relatief complex wetgevingsproces, dat ook aanzienlijke tijd zal duren. Bij uitkering via rechterlijke macht zal dit niet of minder spelen.
- **Voorspelbaarheid van de uitkomst.** Voor veel stakeholders/actoren is van belang dat de uitkomst van een faillissement van tevoren voorspelbaar is. Dat betekent dat kosten zoveel mogelijk van tevoren moeten kunnen worden berekend, zodat deze verdisconteerd kunnen worden in bijvoorbeeld de prijs van (financiële) producten of diensten.
 - In deze variant wordt op basis van een bij wet (of AMvB) vastgestelde maatstaf jaarlijks een rekening gestuurd aan bepaalde organisaties die vervolgens het verschuldigde bedrag moeten overmaken. Het bedrag kan dus fluctueren indien het fonds voller/leger wordt en dat zal mede afhangen van het aantal faillissementen en specifiek lege boedels. Er is dus een zekere conjunctuursafhankelijkheid. Dat maakt de voorspelbaarheid van de uitkomst, voor zover het gaat om de jaarlijkse bijdrage, minder goed. Voor zover het gaat om de vergoeding per faillissement aan de curator is de voorspelbaarheid groot, indien criteria duidelijk zijn vastgelegd.
- **Profijtbeginzel en de redelijke verdeling van lasten.** Een veelgebruikt aanknopingspunt voor het verdelen van kosten is om te bezien of deze kunnen worden gelegd bij degenen die (ook) profijt hebben van de (effectieve) afwikkeling van een faillissement. Daarbij moet de kostenverdeling ook redelijk zijn, als in, niet alleen bij één partij worden gelegd.
 - De meest betrokkenen bij het faillissement worden gevraagd om een bijdrage. In die zin worden de lasten dus redelijk over de partijen verdeeld.
 - De bijdrage zal wel hoger zijn dan in denkriching 1, omdat ook de uitvoeringskosten moeten worden betaald.
- **Budgettair neutraal voor de overheid.** Zoals aangegeven in de eerste kabinetsreactie, zijn er geen – ten opzichte van de huidige situatie - aanvullende financiële middelen beschikbaar om de lege boedelproblematiek tegen te gaan.
 - Hieraan wordt voldaan, indien de uitvoeringskosten ook worden omgeslagen over de deelnemende partijen. Aandachtspunt is, zoals hiervoor aangegeven, conjuncturegevoeligheid, waardoor de vereiste bijdrage kan fluctueren.

8. Voorlopige inschatting

Op basis van de hiervoor weergegeven voor-en nadelen, lijkt denkriching 2 te verkiezen boven denkrichingen 1 en 3. Een reactie vanuit de consultatie is gewenst.

Consultatievragen

18. Hoe kijkt u aan tegen de verschillende beleidsopties en de geschetste effecten? Welke optie zou uw voorkeur genieten en om welke redenen?
19. Welke onderdelen steunt u wel/niet en waarom?
20. Zijn er nog alternatieve oplossingen die voldoen aan de geschetste uitgangspunten en zo ja, welke?

Bijlage: overzicht van alle consultatievragen

1. Hoe kijkt u naar het takenpakket van de curator? Waar is volgens u de curator voor verantwoordelijk (primair, secundair of helemaal niet)? Welke taken zijn dit? Welke taken of verplichtingen zouden geschrapt kunnen of moeten worden?
2. Hoe kijkt u naar de nut en noodzaak van de plicht om fraude te signaleren door de curator?
3. Welke verdere mogelijkheden ziet u voor beroepsgroepen in de faillissementspraktijk om AI verder te ontwikkelen en toe te passen in de faillissementspraktijk?
4. Welke wettelijke belemmeringen in het faillissementsrecht zijn er voor verdere inzet van AI?
5. Herkent u de geschetste oorzaken van de lege boedelproblematiek?
6. Kunt u inschatten in welke mate de geschetste oorzaken volgens u bijdragen aan de lege boedelproblematiek?
7. Zijn er volgens u nog andere oorzaken of aandachtspunten die van invloed zijn op de lege boedelproblematiek?
8. Hoe kijkt u aan tegen vormen van bedrijfsbeëindiging met schulden, buiten faillissement? En welke criteria/waarborgen acht u van belang?
9. Hoe ziet u de verhouding tussen bedrijfsbeëindiging binnen en buiten faillissement?
10. Hoe kijkt u naar een mogelijke verplichting voor bestuurders tot bedrijfsbeëindiging? Wanneer moet dit mogelijk zijn en welke criteria spelen hierbij een rol?
11. In welke gevallen is er volgens u meerwaarde om een faillissement uit te spreken? Moet deze meerwaarde tot uitdrukking komen in een (aanvullende) voorwaarde voor toewijzing van een faillissementsverzoek?
12. Kan deze meerwaarde ook bij andere vormen van bedrijfsbeëindiging worden gerealiseerd, zo ja hoe?
13. Hoe kijkt u naar de nut en noodzaak van deze algemene maatregelen en de geschetste effecten? Welke gunstige of nadelige effecten van deze maatregelen ziet u?
14. Is het wenselijk dat lege boedels vooral door beginnende of juist door ervaren curatoren worden behandeld?
15. Hoe kijkt u naar de genoemde standaardwerkzaamheden?
16. Is het nodig om de standaardwerkzaamheden verder uit te werken en/of deze te koppelen aan een specifiek aantal uren?
17. Hoeveel uur zou – binnen of buiten de door het onderzoek genoemde 20 uur - besteed moeten worden aan de verschillende standaardwerkzaamheden, waaronder onderzoek naar onrechtmatigheden en fraudesignalering?
18. Hoe kijkt u aan tegen de verschillende beleidsopties en de geschetste effecten? Welke optie zou uw voorkeur genieten en om welke redenen?
19. Welke onderdelen steunt u wel/niet en waarom?
20. Zijn er nog alternatieve oplossingen die voldoen aan de geschetste uitgangspunten en zo ja, welke?