

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het stigma van een bedrijfsfaillissement overwinnen — een beleid voor een tweede kans — Uitvoering van het Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid

COM(2007) 584 final

(2008/C 224/05)

De Commissie heeft op 5 oktober 2007 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over de

Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Het stigma van een bedrijfsfaillissement overwinnen — een beleid voor een tweede kans — Uitvoering van het Lissabonpartnerschap voor groei en werkgelegenheid

De afdeling Interne markt, productie en consumptie, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 mei 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Morgan.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 28 en 29 mei 2008 gehouden 445e zitting (vergadering van 29 mei 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 70 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Sinds 2001 besteedt de Commissie aandacht aan de negatieve gevolgen van faillissementen. Er is met name behoefte aan verbetering van de desbetreffende procedures. Gelet op haar geringe bevoegdheid op dit gebied heeft de Commissie zich beperkt tot het verzamelen van gegevens over de juridische en sociale gevolgen van faillissementen, tot inventarisatie en verspreiding van goede praktijkvoorbeelden en tot de ontwikkeling van instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing als middel om het stigma van een bedrijfsfaillissement tegen te gaan.

1.2 Het EESC onderschrijft het belang dat de Commissie hecht aan het te boven komen van het stigma van een bedrijfsfaillissement. Gunstige nationale randvoorwaarden voor ondernemerschap zijn cruciaal om het ondernemerspotentieel in de EU ten volle te benutten en om dynamische ondernemingen op te richten. De hiertoe vitale maatschappelijke waardering van een succesvol ondernemer moet gecombineerd worden met een tweedekansbeleid voor ondernemers die failliet zijn gegaan.

1.3 De oprichting van een onderneming, het welslagen en het faillissement zijn onlosmakelijk verbonden met de markteconomie. De Commissie stelt terecht dat het algemene gebrek aan waardering van en begrip voor ondernemerschap ook betrekking heeft op tegenslag of faillissement van de onderneming, die niet voldoende worden beschouwd als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een herstart. De EU dient haar benadering te wijzigen. Hoe meer na een faillissement het beeld van mislukking blijft hangen, hoe groter het risico van een

volgende onderneming. Bovendien verspreidt dit risico zich over alle betrokkenen bij de onderneming.

1.4 De wetgeving in de VS streeft naar een evenwicht tussen de belangen van debiteuren, crediteuren en de samenleving. Volgens het EESC zou de wetgeving in de lidstaten ook op dat evenwicht gericht moeten zijn. Insolventie en niet-betaling van schulden kan tot enorme problemen leiden voor crediteuren, die op hun beurt insolvent kunnen worden. De schuld voor een onderneming schrappen om een herstart mogelijk te maken, kan hoogst onredelijk zijn voor de crediteuren. De insolventiewetgeving moet een evenwicht zien te vinden.

1.5 Uit maatschappelijk oogpunt kan de beste oplossing zijn dat de onderneming volledig of deels behouden blijft. Als de onderneming levensvatbaar is, dan zullen alle betrokkenen daarvan profiteren; kunnen curatoren een insolvent bedrijf redden, dan blijft de werkgelegenheid behouden. Als een failliete ondernemer opnieuw in zaken gaat, zorgt hij voor nieuwe banen. De samenleving is bij al deze vormen van werkgelegenheid gebaat.

1.6 Een onderneming kan op vele manieren failliet gaan, zelfs met een ondernemer met de beste bedoelingen. Misschien is het in de startfase onmogelijk de onderneming levensvatbaar te maken. Na de start kan het verkeerde bedrijfsmodel roet in het eten gooien. Anderzijds kunnen potentieel gezonde bedrijven failliet gaan door ondernemersfouten, alsmede door oorzaken waarop zij geen vat hebben. Curatoren kunnen en zouden zulke bedrijven moeten redden, met behoud van de meeste banen.

1.7 Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het bedrijf en de bedrijfsleiding. Laatstgenoemden kunnen failliet gaan, terwijl een curator het bedrijf en het personeel redt. Gaat een onderneming failliet, dan kunnen de ondernemers bankroet gaan vanwege de door hen verstrekte garanties aan de bank, ook als ze zelf niet frauduleus hebben gehandeld. Over deze niet-frauduleuze ondernemers maakt de Commissie zich bezorgd. Als ze een goed lopend bedrijf hebben opgezet en dan de pech hebben om failliet te gaan door gebrek aan ervaring of tegenslag, verdienen zij een tweede kans; de economie heeft hen nodig. Degenen die failliet gaan door onbekwaamheid en gebrek aan visie hebben de economie waarschijnlijk weinig te bieden, ook al vinden zij financiële steun. Niet alle failliete ondernemers verdienen een tweede kans.

1.8 Het initiatief van de Commissie was de aanzet tot hervorming in de gehele EU. Vele lidstaten hebben enige inspiratie geput uit de op Europees niveau verzamelde goede praktijken en beleidsaanbevelingen. Circa één derde van de lidstaten heeft plannen uitgewerkt voor de hervorming van de insolventiewetgeving. Desondanks moet bijna de helft van de lidstaten nog de eerste stap in deze richting zetten. Aangezien de Commissie op dit terrein beperkte bevoegdheid heeft, roept het EESC haar op om alle ter beschikking staande middelen aan te grijpen om de ministers van Financiën tot actie aan te sporen. Naar het oordeel van het EESC verloopt de vooruitgang in de lidstaten te traag.

1.9 Het EESC schaart zich volledig achter de opmerkingen in de Mededeling over insolventiewetgeving, maar wacht uiteraard af welke concrete voorschriften uiteindelijk worden ingevoerd. Deze betreffen de formele erkenning van niet-frauduleus bankroet, vroegtijdige kwijtschelding van schulden en minder strenge wettelijke beperkingen, ontzeggingen en verboden, met versnelde procedures. Gestreefd zou moeten worden naar een gemiddelde termijn voor de procedures van niet langer dan twaalf maanden.

1.10 Alle lidstaten dienen volgens het EESC de herziening van hun insolventiewetgeving onverwijld te voltooien. Behalve wijzigingen in de wetgeving is het van cruciaal belang dat de rechtbanken faillissementszaken snel afhandelen. De procedure dient vlot te verlopen. Deze wijzigingen vormen de kern van het tweedekansprogramma.

1.11 Actieve steun voor ondernemingen in de gevarenzone is het tweede idee in de Mededeling. Het is geen onderdeel van het eigenlijke tweedekansprogramma. Het gaat hier om een programma om faillissement te vermijden en om bedrijven en banen te behouden. In hoofdstuk 4 komen enkele voorbeelden aan bod van faillissementen die te voorkomen waren. In dit verband wordt er met de Mededeling naar gestreefd faillissementen te voorkomen aan de hand van tijdige waarschuwingen, verlening van tijdelijke financiering en adviseursdiensten.

1.12 Dit programma is niet erg praktisch voor het MKB in het algemeen: er zijn immers weinig mechanismen voor het proactief herkennen van bedreigde bedrijven temidden van de

tienduizenden ondernemingen in elke lidstaat. Desalniettemin zouden de lidstaten de bestaande mogelijkheden optimaal moeten benutten, bijv. dat de BTW-instanties een vroegtijdige waarschuwing afgeven als een onderneming cash-flowproblemen dreigt te krijgen, zoals in Frankrijk gebeurt. De Commissie wil dat de steunmaatregelen gericht zijn op het voorkomen van een failliet, deskundig advies en tijdig ingrijpen. De problemen ontstaan als de bedrijfsleiding niet beseft dat het bedrijf in gevaar is. De nationale overheden zullen moeten samenwerken met verenigingen van accountants en organisaties uit het MKB om zulke proactieve maatregelen uit te werken, die zijn afgestemd op het MKB in die lidstaat.

1.13 Het spreekt vanzelf dat de belangrijkste aanbeveling in de Mededeling betrekking heeft op de hervorming van de insolventiewetgeving. Zonder deze hervorming zal het tweedekansprogramma geen zoden aan de dijk zetten.

1.14 Sommige van de „zachtere” aanbevelingen in de Mededeling kunnen worden uitgevoerd zonder veranderingen in de insolventiewetgeving. Is de wetgeving aangepast, dan kunnen de overige voorstellen van de Commissie worden uitgevoerd. Zonder wijzigingen in de wetgeving kan de hoofddoelstelling van de Mededeling van de Commissie nooit gerealiseerd worden.

1.15 Het EESC meent dat elke lidstaat op de Mededeling dient te reageren door zijn voorstellen op te nemen in het nationale plan voor de Lissabonstrategie (richtsnoer 15 is van toepassing).

2. Inleiding

2.1 Sinds 2001 besteedt de Commissie aandacht aan de negatieve gevolgen van faillissementen. Er is vooral behoefte aan verbetering van de faillissementsprocedures. Gezien haar geringe bevoegdheden op dit gebied heeft de Commissie zich beperkt tot verzameling van gegevens over de juridische en sociale gevolgen van bedrijfsfaillissementen, tot inventarisatie en verspreiding van goede praktijkvoorbeelden en ontwikkeling van instrumenten voor vroegtijdige waarschuwing als middel om het stigma van een bedrijfsfaillissement tegen te gaan.

2.2 Deze maatregelen hebben ertoe bijgedragen om in de gehele EU hervormingen op gang te brengen. Tal van lidstaten hebben reeds inspiratie geput uit de op Europees niveau verzamelde goede praktijkvoorbeelden en beleidsconclusies. Ongeveer een derde van de lidstaten heeft plannen ingediend tot hervorming van de nationale insolventiewetgeving. Bijna de helft van de EU-lidstaten moet echter nog de eerste stap in deze richting zetten. Hoewel de Commissie op dit beleidsterrein geringe bevoegdheden heeft, roept het EESC haar op om alle middelen aan te grijpen om de ministers van Financiën tot actie aan te sporen. Naar het oordeel van het EESC verloopt de vooruitgang in de lidstaten te traag.

TABEL A: HUIDIGE SITUATIE IN DE LIDSTATEN

J	Maatregelen ingevoerd	(j)	Maatregelen gepland/gedeeltelijk ingevoerd	N	Geen maatregelen						
	Informatie/onderwijs	Algemene strategie	Openbaarmaking van rechterlijke uitspraak bij niet-frauduleuze insolventie	Verzachting van beperkingen, enz	Betere juridische behandeling in het geval van niet-frauduleuze insolventie	Korte kwijtscheldings-termijn en/of schuldenverlichting	Gestroomlijnde procedure	Bevordering van ondersteuning	Bevordering van contacten	Overleg binnen de financiële sector	Totaal ja + (ja)
België	N	N	(j)	(j)	J	(j)	N	N	N	N	4
Bulgarije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Tsjechië	N	N	N	N	N	N	(j)	N	N	N	1
Denemarken	N	N	N	J	(j)	J	(j)	N	N	N	4
Duitsland	(j)	N	N	J	J	(j)	N	N	N	N	4
Estland	N	N	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	2
Ierland	N	N	N	N	N	J	J	N	N	N	2
Griekenland	N	N	N	J	(j)	(j)	J	N	N	N	4
Spanje	N	N	N	N	J	J	J	N	N	N	3
Frankrijk	N	N	N	N	(j)	N	J	N	(j)	N	3
Italië	N	N	N	J	J	(j)	(j)	N	N	N	4
Cyprus	N	N	(j)	(j)	N	(j)	(j)	N	N	N	4
Letland	N	N	N	N	N	N	(j)	N	N	N	1
Litouwen	N	N	N	J	(j)	J	(j)	N	N	N	4
Luxemburg	N	N	N	N	N	N	N	J	N	N	1
Hongarije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Malta	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	N	N	2
Nederland	(j)	N	N	N	(j)	(j)	N	N	N	(j)	4
Oostenrijk	N	(j)	N	(j)	(j)	(j)	J	(j)	(j)	N	7

	Informatie/onderwijs	Algemene strategie	Openbaarmaking van rechterlijke uitspraak bij niet-frauduleuze insolventie	Verzachting van beperkingen, enz	Betere juridische behandeling in het geval van niet-frauduleuze insolventie	Korte kwijtscheldings-termijn en/of schuldenverlichting	Gestroomlijnde procedure	Bevordering van ondersteuning	Bevordering van contacten	Overleg binnen de financiële sector	Totaal Ja + (Ja)
Polen	N	N	N	N	(J)	(J)	J	N	N	N	3
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Roemenië	N	N	N	(J)	(J)	N	J	N	N	N	3
Slovenië	N	N	N	N	N	(J)	N	N	N	N	1
Slowakije	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Finland	N	N	N	J	N	(J)	J	J	N	N	4
Zweden	N	N	N	N	J	(J)	J	N	N	N	3
Verenigd Koninkrijk	N	N	J	J	J	J	J	N	N	N	5
Totaal J+(J)	2	1	3	12	15	17	17	3	2	1	
Verenigde Staten	N	N	N	J	(J)	J	J	N	N	N	4

2.3 Tabel A is overgenomen uit de Mededeling. Kolom vier tot en met zes betreffen de hervorming van de insolventiewetgeving. Enerzijds is duidelijk dat de lidstaten zeer actief zijn ten aanzien van de wetgeving, terwijl tegelijkertijd blijkt dat in heel weinig landen herziene wetgeving van kracht is. Als wordt gekeken naar de daadwerkelijk ingevoerde maatregelen, zouden de totalen niet 12-15-17-17, maar 6-6-5-10 bedragen. Dit zijn schamele resultaten voor 27 lidstaten. Trage actie of geen actie schaadt zonder meer de ondernemersactiviteit in de lidstaten omdat, zolang de vereiste wijzigingen uitblijven, de kans op een faillissement een belangrijke barrière blijft om een onderneming te beginnen.

2.4 Uit de tabel komt verder naar voren dat de zes kolommen rondom de kolommen ten aanzien van wetgeving, min of meer blanco zijn. Dit is enigszins verrassend, want hoewel de insolventiewetgeving in de meeste lidstaten niet veranderd is, zouden de „zachtere” maatregelen desalniettemin kunnen worden ingevoerd.

2.5 Ter wille van een vergelijking heeft de EESC de Commissie om gegevens over de VS verzocht die stroken met

de gegevens in de tabel voor de EU-lidstaten. Hieronder volgt een toelichting op de gegevens over de VS in de tabel:

- Verzachting van beperkingen: J. Geen enkele van de in de EU algemeen gangbare beperkingen geldt in de VS (bijv. een failliet verklaarde persoon mag geen directeur van een onderneming worden, noch optreden als curator, instelling van kredietgrenzen voor failliet verklaarde personen). Paragraaf 525 van de Faillissementswet van de VS stelt zelfs dat personen niet gediscrimineerd mogen worden uitsluitend op grond van het feit dat zij in een faillissementsprocedure verwikkeld zijn of waren.
- Betere juridische behandeling: (J). Zoals in sommige EU-landen wordt er geen kwijtschelding verleend in geval van frauduleus of wangedrag. Er zijn geen andere vormen van „betere behandeling”.
- Korte kwijtscheldingstermijn: J. Er bestaat geen specifieke termijn voor de status van gefailleerde voordat er kwijtschelding plaatsvindt.

— Gestroomlijnde procedure: J. De door natuurlijke personen meest gebruikte procedure voor faillissementen is vermeld in hoofdstuk 7, betreffende liquidaties of faillissement. Normaliter vergt de afronding van het proces 3 à 4 maanden. Na een beroep op hoofdstuk 7 mag een natuurlijk persoon er gedurende zes jaar geen gebruik van maken (om misbruik te voorkomen).

2.6 Uit de VS-wetgeving spreekt een totaal andere benadering dan de aanpak in de meeste, zo niet alle lidstaten. Uit het huidige juridische standpunt van de meeste lidstaten blijkt hoezeer deze materie gewoon niet wordt begrepen. De tijd die wordt genomen om de insolventiewetgeving te veranderen, toont aan dat de EU het, eenvoudig gezegd „domweg niet snapt”. Een andere optiek zal de invoering van nieuwe wetten versnellen. Bovendien zullen zonder een dergelijke verandering de „zachtere” maatregelen geen effect sorteren.

2.7 In de 19e eeuw kon het stigma van een faillissement de gefailleerde in kwestie tot zelfmoord aanzetten. In de 21e eeuw zijn er minder zelfmoorden, maar het sociale stigma blijft. De EU-burgers dienen het werk van ondernemers als waardevol te beschouwen, ook als zij failliet gaan. Soms is falen onvermijdelijk. Bijna driekwart (73 %) van de 931 435 in 1998 opgerichte bedrijven in Spanje, Finland, Italië, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk overleefden de eerste twee jaar. Iets minder dan de helft (49,1 %) van dezelfde groep bestond vijf jaar later nog, in 2003.

2.8 De oprichting van een onderneming, het welslagen en het faillissement zijn onlosmakelijk verbonden met de markteconomie. De Commissie stelt terecht dat het algemene gebrek aan waardering van en begrip voor ondernemerschap ook betrekking heeft op tegenslag of faillissement van de onderneming, die niet voldoende worden beschouwd als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een herstart. De EU dient haar benadering te wijzigen. Hoe meer na een faillissement het beeld van mislukking blijft hangen, hoe groter het risico van een volgende onderneming. Bovendien verspreidt dit risico zich over alle betrokkenen bij de onderneming.

2.9 De wetgeving in de VS streeft naar een evenwicht tussen de belangen van debiteuren, crediteuren en de samenleving. Volgens het EESC zou de wetgeving in de lidstaten ook op dat evenwicht gericht moeten zijn. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 kunnen insolventie en niet-betaling van schulden tot enorme problemen leiden voor crediteuren, die op hun beurt insolvent kunnen worden. De schuld voor een onderneming schrappen om een herstart mogelijk te maken, kan hoogst onredelijk zijn voor de crediteuren. De insolventiewetgeving moet een evenwicht zien te vinden.

2.10 Uit maatschappelijk oogpunt lijkt de beste oplossing dat de onderneming volledig of deels behouden blijft. Als de onder-

neming levensvatbaar is, dan zullen alle betrokkenen daarvan profiteren.

2.11 De belangen van de werknemers worden op verschillende manieren behartigd. Bij insolventie wordt ingevolge de door de lidstaten ingevoerde Insolventierichtlijn het personeel betaald. Kunnen curatoren een insolvent bedrijf redden, dan blijft de werkgelegenheid behouden. Als een failliete ondernemer opnieuw in zaken gaat, zorgt hij voor nieuwe banen. De samenleving is bij al deze vormen van werkgelegenheid gebaat.

3. Samenvatting van de Mededeling van de Commissie

3.1 Publiek imago, onderwijs en de media

3.1.1 De eerste aanzet bij de bestrijding van de negatieve consequenties van bedrijfsfaillissementen bestaat erin dat er over deze kwestie een openbare discussie plaatsvindt. In de EU geldt een faillissement in de openbare mening dikwijls als een strafbare handeling, ongeacht de oorzaak ervan. Hier is voor de media een positieve rol weggelegd door dit verkeerde beeld recht te zetten. De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- (a) de voordelen van een nieuwe start moeten in voorlichtingscampagnes en onderwijsprogramma's voor het voetlicht worden gebracht, waarbij duidelijk wordt gemaakt dat herhaaldelijke pogingen om bedrijven op te richten deel uitmaken van een normaal proces van leren, onderzoeken en ontdekken;
- (b) de media kunnen de taak op zich nemen om het onderscheid tussen faillissement en fraude duidelijk te maken en bekendheid te geven aan de voordelen van een beleid dat ondernemers een tweede kans biedt. Hierdoor kan het imago van herstarters onder het brede publiek worden verbeterd en hun ervaring worden benut;
- (c) verdere discussie over dit thema met alle relevante actoren kan ertoe bijdragen de vele aan de mislukking van een bedrijf verbonden facetten aan het licht te brengen.

3.2 De rol van insolventiewetgeving

3.2.1 Na een faillissement opnieuw starten kan vanuit juridisch oogpunt problematisch zijn. In veel landen is het faillissementsrecht zonder onderscheid op iedereen van toepassing, ongeacht of het faillissement frauduleus is of aan onverantwoordelijk gedrag kan worden toegeschreven, dan wel of de eigenaar of bedrijfsleider geen duidelijke schuld ten laste kan worden gelegd, m.a.w. dat hij eerlijk en correct heeft gehandeld.

3.2.2 Talloze wettelijk beperkingen, verboden en ontzeggingen gelden voor failliete ondernemers uitsluitend op grond van een faillissementsprocedure. Bij deze standaardbenadering wordt geen rekening gehouden met de risico's waaraan men in

het bedrijfsleven iedere dag blootstaat; deze benadering impliceert dat een failliet persoon in de samenleving geen vertrouwen meer verdient. In de EU is een radicale herbezinning op de grondgedachte van de insolventiewetgeving nodig. De hoofdpunten zijn:

- (a) Het is van essentieel belang de juiste voorwaarden te scheppen waardoor — naast een adequate bescherming van de belangen van alle partijen — wordt erkend dat een ondernemer weliswaar kan mislukken, maar vervolgens ook opnieuw kan starten. In de faillissementswetgeving moet duidelijk het verschil worden aangegeven tussen de juridische behandeling van gefailleerden die wel en die niet gefraudeerd hebben.
- (b) Ondernemers die niet door eigen schuld failliet gaan, dienen aanspraak te kunnen maken op een formele rechterlijke uitspraak dat zij niet schuldig zijn aan frauduleus gedrag. Deze uitspraak dient voor het publiek toegankelijk te zijn.
- (c) De insolventiewetgeving moet aan de hand van bepaalde criteria in de vroegtijdige kwijtschelding van de resterende schulden voorzien.
- (d) De wettelijke beperkingen, ontzeggingen of verboden moeten minder streng worden.
- (e) De gerechtelijke procedures moeten vereenvoudigd en versneld worden. Op deze wijze kan de waarde van de failliete boedel bij de herbestemming van de middelen sneller gemaximaliseerd worden. In de regel zou de procedure ten hoogste één jaar mogen duren.

3.3 Actieve ondersteuning voor bedreigde bedrijven

3.3.1 Het aan een faillissement verbonden stigma is een van de oorzaken dat vele kleine en middelgrote ondernemingen die in financiële moeilijkheden verkeren, hun problemen verzwijgen totdat het te laat is. Het is van cruciaal belang om tijdig maatregelen te nemen om een faillissement te vermijden en de redding van een bedrijf is in vele gevallen te verkiezen boven een bedrijfsliquidatie. De belangrijkste conclusies zijn:

- (a) het is weliswaar niet mogelijk insolventies volledig te vermijden. Door een vroegtijdige ondersteuning van rendabele bedrijven kan het aantal insolventies echter tot een minimum beperkt worden. Bij de ondersteuningsmaatregelen moet het accent liggen op de preventie van insolventies, deskundig advies en tijdig ingrijpen;
- (b) de aandacht moet in het bijzonder uitgaan naar de beschikbaarheid van ondersteuning, aangezien bedrijven in de gevaarzone zich geen dure adviezen kunnen veroorloven;
- (c) de door de EU en de Europese bedrijfsorganisaties aangeboden mogelijkheden tot netwerken moeten ten volle benut worden;
- (d) de insolventiewetgeving moet de mogelijkheid bieden tot herstructurering en schuldsanering in plaats van zich uitsluitend te richten op bedrijfsliquidatie.

3.4 Actieve ondersteuning van herstarters

3.4.1 Met de belangrijkste belemmeringen waarvoor ondernemers bij het starten van een nieuwe onderneming staan — het ontbreken van middelen, vaardigheden en psychologische ondersteuning — wordt in het kader van de overheidssteun onvoldoende rekening gehouden. Over het algemeen wordt van de oprichting van een onderneming afgezien vanwege het gebrek aan middelen om een nieuw bedrijf op te starten, met name het gebrek aan financiële middelen. De conclusies luiden als volgt:

- (a) De bevoegde autoriteiten moeten voldoende financiële middelen ter beschikking stellen voor de oprichting van nieuwe ondernemingen door de obstakels die de financieringsregelingen van de overheid in de weg staan, te verwijderen.
- (b) Banken en financiële instellingen moeten hun uiterst behoedzame houding jegens opnieuw startende ondernemers — die vaak berust op een negatieve beoordeling van hun kredietwaardigheid — laten varen. De Commissie is voornemens dit punt op de agenda van de rondetafel van bankiers en het mkb te plaatsen.
- (c) De EU-lidstaten moeten ervoor zorgen dat de namen van gefailleerden die niet gefraudeerd hebben niet op bepaalde lijsten terechtkomen waardoor de mogelijkheid tot leningen bij banken beperkt wordt.
- (d) Aanbestedende overheidsinstanties moeten ervan op de hoogte zijn dat het op grond van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten niet geoorloofd is om failliete ondernemers die geen fraude hebben gepleegd te benadelen.
- (e) Voor herstarters moeten adequate psychologische en technische ondersteuning en specifieke scholing en begeleiding beschikbaar zijn.
- (f) De bevoegde overheden dienen contacten te bevorderen tussen potentiële herstarters, afnemers, bedrijfspartners en investeerders om tegemoet te komen aan de behoeften van de herstarters.

3.5 Goede nationale randvoorwaarden voor het ondernemerschap zijn van beslissend belang voor de maximale benutting van het ondernemerspotentieel en de oprichting van dynamische bedrijven. De in deze context onontbeerlijke maatschappelijke waardering van het succesvolle ondernemerschap dient gepaard te gaan met een beleid ter bevordering van een tweede kans voor ondernemers die failliet zijn gegaan.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC onderschrijft de nadruk die de Commissie legt op de behoefte om het stigma van een faillissement te boven te komen. Het is juist dat oprichting, succes en faillissement van een bedrijf onlosmakelijk met de markteconomie zijn verbonden. Ook is het zo dat mede door een algemeen gebrek aan waardering en begrip voor ondernemerschap in de samenleving bedrijfsproblemen of faillissementen niet voldoende beschouwd worden als een normale economische ontwikkeling of als een kans voor een nieuwe start.

4.2 Desondanks meent het EESC dat hoewel vele opmerkingen over begeleiding in de Mededeling onontbeerlijk zijn, sommige niet heel geloofwaardig lijken. De kanttekeningen van het Comité staan op diverse plaatsen in de hoofdstukken vier en vijf van dit advies vermeld.

4.3 Een ondernemer streeft naar een bedrijf dat winstgevend is en kan groeien. Ondernemers innoveren om in te spelen op de behoeften van de consument, die of onbevredigd zijn of niet op de meest efficiënte wijze bevredigd worden.

4.4 Ondernemers kunnen een gat in de markt ontdekken: zo zag een Londense ondernemer mogelijkheden voor een import-exportbedrijf tussen het VK en India door in te spelen op behoeften in beide landen. Andere ondernemers voldoen aan behoeften door bijv. een restaurant of een kapsalon te openen op plaatsen die niet goed voorzien zijn.

4.5 Amazon toont goed aan hoe op een efficiëntere manier aan behoeften wordt voldaan. Boekhandels blijven bestaan voor degenen die tijd en zin hebben om even rond te kijken. Amazon speelt in op een andere sector van het lezende publiek.

4.6 Sommige ondernemers beginnen een bedrijf om wetenschappelijke en technologische voordelen te benutten. Zulke bedrijven vloeien vaak voort uit universiteiten, onderzoeksinstituten of wetenschappelijk gerichte ondernemingen. Vier professoren van de universiteit van Londen hebben een onderneming voor beeldanalyse opgericht die gebruik maakt van zelf ontwikkelde software om de manier waarop het therapeutische effect van medicijnen in ontwikkeling wordt gemeten, te verbeteren. Software IP staat in de onderneming centraal. Eén van de professoren is tot directeur benoemd en vraagt zich nu af of hij al dan niet ondernemer is.

4.7 Om te slagen moet een ondernemer vóór alles over drie dingen beschikken. Ten eerste moet hij/zij de nodige kennis en ervaring hebben om de kansen op de markt goed te beoordelen en de know-how om het bedrijfsvoorstel te verwezenlijken, ongeacht of het om een nieuw restaurant, een on-line reisbureau of een doorbraak van een wetenschappelijke toepassing gaat. De eerste stap voor elk bedrijf is te bewijzen dat het voorstel haalbaar is — het idee werkelijkheid laten worden. Dit betekent een product of dienst in die mate ontwikkelen dat consumenten bereid zijn de prijs te betalen die bedrijven in staat stelt te overleven en winst te maken. Vele ondernemers in spe schieten hier te kort. Sommigen leren van hun fouten en beginnen opnieuw; anderen zullen het nooit leren.

4.8 Tweede vereiste is de financiering. Sommige starters zijn van begin af aan aantrekkelijk genoeg voor durfkapitalisten. De meeste durfkapitalisten zullen pas instappen als de ondernemer zijn voorstel „concreet” heeft gemaakt. De door de EIB voorgestelde regeling voor risicokapitaal is nu bekend, maar de mogelijkheden zijn, opnieuw, beperkt. De financiering komt meestal beschikbaar in tranches of rondes. Heeft de eerste financierings-

fase succes, dan is vervolgfinitiering veel eenvoudiger te krijgen.

4.9 In de meeste gevallen is de financiering in de beginfase afkomstig van familie en vrienden. Lenen bij de bank kan ook, maar banken verlangen onderpanden. Heeft het bedrijf geen activa, dan verlangt de bank de activa van de ondernemer als onderpand. Voor de ondernemer, familie en vrienden komt het belangrijkste moment nadat zij persoonlijke garanties hebben verstrekt. Deze lopen gewoonlijk verder dan de beginfase aangezien privé-ondernemingen over het algemeen moeten kunnen rekenen op de steun van banken totdat de onderneming een naamloze vennootschap wordt. Eist de bank haar vordering op, dan kan de ondernemer zijn huis kwijtraken. In deze omstandigheden maken fiscale en socialeverzekeringsverplichtingen de zaak alleen maar erger.

4.10 In het advies van het Comité over „Fiscale stimulansen voor O&O” (!) werden de lidstaten opgeroepen om particulieren die in startende ondernemingen investeren, belastingvoordelen toe te kennen. Dankzij dergelijke voordelen zouden ondernemers eenvoudiger nieuwe ondernemingen kunnen financieren.

4.11 Na de beginfase is de ondernemer afhankelijk van de derde onontbeerlijke voorwaarde voor succes: een levensvatbaar bedrijfsmodel. Dit is de sleutel tot groei van de onderneming. Het model is afhankelijk van een aantal ratio's die de bedrijfsomstandigheden omvatten. De omzet minus productiekosten leveren een brutowinst op die, na aftrek van de uitgaven tot de winst voor belastingen leidt waarmee de aflossingen en de rente moeten worden betaald. Functioneert het model niet, of als het management de verkoop door gebrek aan capaciteiten of ervaring niet in goede banen weet te leiden, dan zullen degenen die de garanties hebben verstrekt, waarschijnlijk failliet gaan. Zo'n bankroet is natuurlijk een leermoment. Heeft de ondernemer begrepen wat de essentialia van het bedrijfsmodel zijn, dan is er ruimte voor een herstart.

4.12 Voorheen succesvolle bedrijfsmodellen staan altijd onder druk van wijzigingen in personeel, consumenten, markten, technologie en concurrentie. Na de geslaagde oprichting wordt een ondernemer voortdurend op de proef gesteld door veranderingen, vooral in bedrijven die met technologie te maken hebben. Zij die zich niet weten aan te passen kunnen uit deze ervaring lering trekken. Anderen, met name eigenaars van de tweede of derde generatie, misschien niet.

4.13 Voor een goed werkend bedrijfsmodel is de rol van de ondernemer en het personeel van het hoogste belang. Met name kennis van financieel beheer is onontbeerlijk. Een onderneming kan al te succesvol zijn en te veel inkopen, zodat ze na enige tijd de rekeningen niet meer kan betalen. Dan zullen de schuldeisers de onderneming misschien onder toezicht laten stellen. Voor zulke ondernemingen bestaan er goede mogelijkheden voor een herstart.

(!) PB C 10 van 15.1.2008.

4.14 Financiële problemen kunnen ook ontstaan doordat een grote klant zijn rekeningen niet betaalt, waardoor de ondernemer op zijn beurt niet kan betalen en de bank tot executie kan overgaan. Volgens de statistieken van de Commissie is een kwart van de faillissementen het gevolg van te late betalingen. In zo'n geval kan een herstart een oplossing zijn. De nationale regeringen en de Commissie beseffen terdege dat kleine en jonge ondernemingen kwetsbaar zijn. De kwestie komt aan de orde in de richtlijn betalingsachterstand en wordt opnieuw behandeld in de op handen zijnde wet op het kleinbedrijf.

4.15 Sommige ondernemingen gaan failliet buiten hun schuld door niet te voorziene oorzaken, zoals de gevolgen van 11 september 2001 of de gevolgen van extreme weersomstandigheden. Maar met een vooruitziende verzekering zou een en ander vlotter zijn verlopen. Daarom zouden organisaties die kleine ondernemingen steunen, gestimuleerd moeten worden om de ondernemers kennis te laten maken met de voordelen van prudentiële instrumenten.

4.16 Een onderneming kan kortom op vele manieren failliet gaan, zelfs met de ondernemer met de beste bedoelingen. Misschien is het in de startfase onmogelijk de onderneming levensvatbaar te maken. Na de start kan het verkeerde bedrijfsmodel roet in het eten gooien. Anderzijds kunnen potentieel gezonde bedrijven failliet gaan door ondernemersfouten alsmede door oorzaken waarop zij geen vat hebben. Curatoren kunnen en zouden zulke bedrijven moeten redden, met behoud van de meeste banen.

4.17 Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het bedrijf en de bedrijfsleiding. Laatstgenoemden kunnen failliet gaan, terwijl een curator het bedrijf en het personeel redt. Gaat een onderneming failliet, dan kunnen de ondernemers bankroet gaan vanwege de door hen verstrekte garanties aan de bank, ook als ze zelf niet frauduleus hebben gehandeld. Over deze niet-frauduleuze ondernemers maakt de Commissie zich bezorgd. Degenen die failliet gaan door onbekwaamheid of gebrek aan visie hebben de economie waarschijnlijk weinig te bieden, zelfs met financiële steun. Niet alle failliete ondernemers verdienen een tweede kans.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 *Publiek imago, onderwijs en de media*

5.1.1 De krachtigste boodschap die de overheid in een lidstaat aan het publiek kan geven zijn vanzelfsprekend de veranderingen in de insolventiewetgeving. Als de wet ondernemers duidelijk een tweede kans biedt, zal dit zeker in de media doordringen.

5.1.2 Regeringen kunnen verder contact zoeken met organisaties en instellingen die nauw samenwerken met onderne-

mingen. Eerst aangewezen beroepsgroep zijn de accountants, terwijl representatieve organisaties voor het MKB en zelfstandige handelaars ook een rol kunnen spelen.

5.1.3 In de Mededeling wordt het idee geopperd van onderscheidingen voor geslaagde herstarters. Als de hierboven genoemde organisaties zulke plannen zouden goedkeuren, blijven positieve reacties in de media wellicht niet uit.

5.2 *De rol van insolventiewetgeving*

5.2.1 Het EESC staat geheel achter de opmerkingen in de Mededeling over insolventiewetgeving, maar wacht uiteraard af welke concrete voorschriften uiteindelijk worden ingevoerd. Deze punten worden uiteengezet in par. 3.2 van dit advies en betreffen de officiële erkenning van niet-frauduleus faillissement, vroegtijdige kwijtschelding van schulden en terugdringing van wettelijke beperkingen, ontzeggingen en verboden met snellere procedures. Gestreefd zou moeten worden naar een gemiddelde termijn voor de procedures van niet langer dan twaalf maanden.

5.2.2 Alle lidstaten dienen volgens het EESC de herziening van hun insolventiewetgeving onverwijld te voltooien. Behalve wijzigingen in de wetgeving is het van cruciaal belang dat de rechtbanken faillissementszaken snel afhandelen. De procedure dient vlot te verlopen. Deze wijzigingen vormen de kern van het programma om ondernemers een tweede kans te geven.

5.3 *Actieve steun voor bedrijven in de gevarenzone*

5.3.1 Dit is het tweede idee in de Mededeling. Het is geen onderdeel van het eigenlijke tweedekansprogramma. Het gaat hier om een programma om faillissement te vermijden en om bedrijven en banen te behouden. In dit verband is de Mededeling voornamelijk gericht op het vermijden van faillissementen aan de hand van tijdige waarschuwingen, verlening van tijdelijke financiering en advisering.

5.3.2 Het enige probleem met dit programma is dat het niet erg praktisch is voor het MKB in het algemeen: er zijn immers maar weinig mechanismen voor het proactief herkennen van bedreigde bedrijven temidden van de tienduizenden ondernemingen in elke lidstaat. Desalniettemin zouden de lidstaten de bestaande mogelijkheden optimaal moeten benutten, bijv. dat de BTW-instanties een vroegtijdige waarschuwing afgeven als een onderneming cash-flowproblemen dreigt te krijgen. De Commissie wil dat de steunmaatregelen gericht zijn op het voorkomen van een failliet, deskundig advies en tijdig ingrijpen. De problemen ontstaan als de bedrijfsleiding niet beseft dat het bedrijf in gevaar is. De nationale overheden zullen moeten samenwerken met verenigingen van accountants en organisaties uit het MKB om zulke proactieve maatregelen uit te werken, die zijn afgestemd op het MKB in die lidstaat.

5.3.3 Het EESC heeft oog voor de moeilijkheden die met zulke steunverlening gepaard gaan. Overheidsingrijpen om marktkrachten tegen te gaan kan contraproductief werken en de regels van de markt ondermijnen.

5.3.4 Naamloze vennootschappen kennen een dubbele verplichting: de rekeningen moeten op tijd worden gepubliceerd en de accountants en het management moeten verklaren dat de onderneming goed loopt, d.w.z. ze kan haar schulden voldoen. Het naleven van dergelijke regels door elk bedrijf, vooral het tijdig archiveren van rekeningen, zou het systeem voor vroegtijdige waarschuwing verbeteren.

5.3.5 Het EESC is ingenomen met de aandacht voor bedrijven in de gevarenzone, vanwege de kans op behoud van werkgelegenheid.

5.4 Actieve ondersteuning van herstarters

5.4.1 Terwijl twaalf à zeventien lidstaten hun insolventiewetgeving veranderd hebben of daarmee bezig zijn, ondernemen de lidstaten vrijwel niets ten aanzien van dit pakket aanbevelingen van de Commissie.

5.4.2 De verklaring voor de geringe activiteit is dat, ook nu weer een aantal voorstellen indruist tegen de marktkrachten. Dit geldt met name voor het voorstel dat banken niet zo terughou-

dend moeten zijn en dat de bevoegde overheden netwerken zouden moeten opzetten voor herstarters.

5.4.3 De voorstellen die onder de bevoegdheid van nationale regeringen vallen — overheidssteunregelingen, toegang tot leningen in geval van niet-frauduleus faillissement, openbare aanbestedingen — zouden niet al te veel uitvoeringsproblemen moeten opleveren, zelfs voordat de insolventiewetgeving is aangepast.

5.4.4 Degenen die ondernemers training aanbieden, zouden ook herstarters moeten kunnen helpen als hier vraag naar ontstaat.

5.5 Andere Commissievoorstellen

5.5.1 Het is EESC is verheugd over de nieuwe website van de Commissie voor een tweedekansbeleid op <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/sme2chance>. Deze is vooral van nut voor organisaties die steun verlenen aan initiatieven in de lidstaten voor een tweedekansbeleid.

5.5.2 In 2009 zal de Commissie tijdens het MKB-Voorjaars-evenement speciale aandacht schenken aan herstarten en andere tweedekansaspecten. Het EESC verwacht dat dit initiatief een verdere stimulans is voor de „zachte” maatregelen van het tweedekansprogramma.

Brussel, 29 mei 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS
