De werking van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie

Onderzoeksrapport Universiteit Leiden
met medewerking van SEO Economisch Onderzoek

23 juni 2025

Onderzoeksteam

Programmaleider

Prof. mr. H. Koster

Onderzoekers

Mr. M.H. Baldee

Mr. J.M.G.J. Boon

Mr. dr. J.M.W. Pool

Prof. mr. R.D. Vriesendorp

J. Witteman MA MSc

W. Ourak MSc

Universiteit Leiden

seo economisch onderzoek

2025; Universiteit Leiden. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Universiteit Leiden.

Inhoudsopgave

Samenvatting 7
I. Inleiding: Turboliquidatie en de Tijdelijke wet 7
II. Overzicht van het verrichte onderzoek 8
Hoofdstuk 1. Het onderzoek 8
Hoofdstuk 2. Het wettelijke systeem; turboliquidatie 9
Hoofdstuk 3. De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie 11
Hoofdstuk 4. Internetconsultatie 12
Hoofdstuk 5. Literatuuronderzoek 14
Hoofdstuk 6. Analyse van KvK data 15
Hoofdstuk 7. Interviews 16
Hoofdstuk 8. Enquête 17
III. Conclusies en aanbevelingen 17
De doelen van de Tijdelijke wet 17
Aanbevelingen over de wettelijke regeling - algemeen 18
Aanbevelingen over de middelen van de Tijdelijke wet 19
Begrippen en afkortingen 21
1. Inleiding Onderzoeksrapport 24
1.1 Introductie Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie 24
1.2 Nadere toelichting Tijdelijke wet en het tijdelijk karakter 25
1.3 Onderzoek Tijdelijke wet; onderzoeksvragen 27
1.4 Methoden van onderzoek 29
Inleiding 29
Fase 1: Beleidsreconstructie en juridisch-dogmatische analyse 30
Fase 2: Verzameling en verwerking empirische gegevens: registerdata en jurisprudentie .. 31
Fase 3: Nader veldwerk (inventarisatie) 32
Fase 4: Conclusie en aanbevelingen 33
1.5 Leeswijzer 34
2. Juridisch kader: de rol van turboliquidatie binnen het ondernemingsrecht 35
2.1 Turboliquidatie: een introductie 35
2.2 Alternatieve methoden voor de beëindiging van rechtspersonen 39
2.2.1. Reguliere ontbinding met vereffening 39
2.2.2. Versnelde vereffening 41
2.2.3. Ontbinding door de KvK 42
2.2.4. Faillissement 43

2.2.5. Juridische fusie 45
2.2.6. Welke route kiest de rechtspersoon? 46
2.3 Algemeen: misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen 47
2.4 Misbruik en onregelmatig gebruik van turboliquidatie 51
2.4.1 Zorgen om misbruik turboliquidatie 51
2.4.2 Onderbouwing vermoedens omtrent (het misbruik van) de turboliquidatie 52
2.5 Juridische mogelijkheden voor benadeelde schuldeisers 55
2.6 Jurisprudentieonderzoek 58
2.7 Tussenconclusie 59
3. Reconstructie van de beleidslogica 61
3.1 Inleiding 61
3.2 Aanleiding en probleemstelling Tijdelijke wet 61
3.3 Omschrijving doelen Tijdelijke wet 63
3.3.1 Beoogd effect van de wet: vergroten van vertrouwen 63
3.3.2 Doelen van de wet 64
3.3.3 Doelenboom Tijdelijke wet 65
3.4 Middelen Tijdelijke wet 65
3.4.1 Inleiding 65
3.4.2 Verantwoordingsverplichting (art. 2:19b lid 1 BW) 67
3.4.3 Mededelingsverplichting (art. 2:19b lid 2 BW) 68
3.4.4 Inzagerecht (art. 2:24 lid 4 BW) 69
3.4.5 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting (art. 1 ten 4e WED) 70
3.4.6 Civielrechtelijk bestuursverbod (art. 2:19c lid 2 BW jo. art. 106a lid 1 Fw) 70
3.5 Procedures voor herstel 72
3.6 Tussenconclusie 73
4. Beschouwing van adviezen en reacties op het voorontwerp van de Tijdelijke wet 75
4.1 Inleiding 75
4.2 Algemeen: Juridisch kader Tijdelijke wet en doelstelling 75
4.3 Middelen Tijdelijke wet 76
4.3.1 Verantwoordingsverplichting 77
4.3.2 Mededelingsverplichting 79
4.3.3 Inzagerecht 79
4.3.4 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting (WED) 79
4.3.5 Civielrechtelijk bestuursverbod 79
4.4 Tussenconclusie 81
5. Beschouwing van juridische literatuur over de Tijdelijke wet 83

5.1 Inleiding 83
5.2 Beoordeling van enkele algemene aspecten van de Tijdelijke wet 83
5.2.1 Plaats van de turboliquidatie in het wettelijk systeem voor beëindiging van rechtspersonen 84
5.2.2 Cijfermatige onderbouwing voor veronderstelling omtrent misbruik 85
5.2.3 Tijdelijk karakter 86
5.2.4 Eenvoud en efficiëntie? 86
5.3 Beoordeling van de literatuur over de doelen van de Tijdelijke wet 87
5.3.1 Vergroten van transparantie 87
5.3.2 Verbeteren van rechtsbescherming van schuldeisers 88
5.3.3 Effectiever bestrijden van misbruik van turboliquidatie 89
5.4 Beoordeling van de literatuur over de middelen van de Tijdelijke wet 89
5.4.1 Inleiding 89
5.4.2 Verantwoordingsverplichting 89
5.4.3 Mededelingsverplichting 92
5.4.4 Inzagerecht 93
5.4.5 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting 93
5.4.6 Civielrechtelijk bestuursverbod 95
5.5 Juridische mogelijkheden voor benadeelde schuldeisers 96
5.6 Tussenconclusie 97
6. Data-analyse 99
6.1 Inleiding 99
6.2 Data-analyse 99
6.2.1 Kengetallen turboliquidaties 99
6.2.2 Tijdelijke wet 104
6.2.3 Steekproef inhoud gedeponeerde stukken 110
6.3 Tussenconclusie 114
7. Interviews en casestudies 116
7.1 Inleiding 116
7.2 Betrokkenheid van zakelijk dienstverleners bij een turboliquidatie 117
7.3 Verschuivingen tussen beëindigingswijzen na inwerkingtreding Tijdelijke wet 118
7.4 Aanleiding voor de Tijdelijke wet 120
7.5 Verantwoordingsverplichting 121
7.6 Mededelingsplicht 125
7.7 Opvragen gedeponeerde stukken en inzagerecht 127
7.8 Sancties 128

7.9 Misbruik en fraude 129
7.10 Mate van realisatie van de doelen van de Tijdelijke wet 131
7.11 Tussenconclusie 132
8. Enquête 135
8.1 Inleiding 135
8.2 Zakelijk dienstverleners 136
8.3 Ondernemers 149
8.4 Schuldeisers 152
8.5 Algemeen 152
8.6 Tussenconclusie 155
9. Conclusies en aanbevelingen 156
9.1 Conclusies 156
9.1.1 Juridisch kader: de rol van de turboliquidatie (Hoofdstuk 2) 156
9.1.2 Uitkomst reconstructie beleidstheorie (Hoofdstuk 3) 157
9.1.3 Uitkomsten internetconsultatie (Hoofdstuk 4) 158
9.1.4 Uitkomsten literatuuronderzoek (Hoofdstuk 5) 159
9.1.5 Uitkomsten data-analyse (Hoofdstuk 6) 161
9.1.6 Uitkomsten interviews (Hoofdstuk 7) 162
9.1.7 Uitkomsten enquête (Hoofdstuk 8) 164
9.1.8 De werking van de wet; in hoeverre zijn de beoogde effecten gerealiseerd? 165
9.2 Aanbevelingen over de wettelijke regeling - algemeen 166
9.3 Aanbevelingen over de middelen van de Tijdelijke wet 167
9.3.1 Verantwoordingsverplichting 167
9.3.2 Mededelingsverplichting 168
9.3.3 Inzagerecht 168
9.3.4 Civielrechtelijk bestuursverbod 168
9.3.5 Strafbaarstelling via WED 169
Bijlagen 170
Annex 1: Wettekst Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie 171
Annex 2: Wettekst - Uittreksel uit Titel 1 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek 176
Annex 3: Stroomschema ontbinding rechtspersonen 183
Annex 4: Overzicht consultatie adviezen en -reacties 184
Annex 5: Lijst van aangehaalde literatuur, jurisprudentie en onderzoeksrapporten 185
Annex 6: Overzicht betreffende het beperkte jurisprudentieonderzoek 191
Annex 7: Analyse KvK data 194
Annex 8: Lijst van gesprekspartners 197

Annex 9: Aanvullende enquête figuren.....198
Annex 10: Enquêtevragen en verspreiding.....201
Annex 11: Samenstelling onderzoeksteam 218
Annex 12: Samenstelling begeleidingscommissie 219

Samenvatting

Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek dat de Universiteit Leiden heeft uitgevoerd naar werking van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie (hierna: Tijdelijke wet).[1] De empirische onderdelen van onderzoek zijn uitgevoerd met medewerking van SEO Economisch Onderzoek.

Het onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) op verzoek van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid

I. Inleiding: Turboliquidatie en de Tijdelijke wet

Op 15 november 2023 is de Tijdelijke wet ingevoerd voor een periode van twee jaar. Tenzij de wet wordt verlengd, vervalt hij op 15 november 2025. Het onderzoek is opgezet om beter te kunnen beoordelen of de Tijdelijke wet verlengd zou moeten worden.

'Turboliquidatie' is de term voor de snelle procedure voor ontbinding en beëindiging van rechtspersonen die geen baten meer hebben ('lege rechtspersonen'). De turboliquidatie is in de praktijk de meest voorkomende methode van beëindiging van rechtspersonen (circa 80% in 2024). De turboliquidatie en de Tijdelijke wet gelden niet voor zzp-ers, eenmanszaken en personenvennootschappen, omdat dat geen rechtspersonen zijn.

Geen baten

Een turboliquidatie bewerkstelligt een onmiddellijk einde van een rechtspersoon door het nemen van het ontbindingsbesluit. Voorwaarde is dat er geen (potentiële) baten meer in de rechtspersoon aanwezig zijn op het moment dat het besluit genomen wordt. Het komt voor dat het vermogen van de rechtspersoon voorafgaand aan het nemen van het besluit wordt vereffend door activa te verkopen en de opbrengst uit te betalen aan de schuldeisers, eventueel gevolgd door een uitkering aan aandeelhouders of andere gerechtigden. Hierdoor zijn er op het moment dat het ontbindingsbesluit genomen wordt, geen baten meer aanwezig. Dit is wettelijk toegestaan. De bestuurders moeten deze feitelijke vereffening naar behoren uitvoeren en daarbij eventuele schuldeisers goed informeren en zoveel mogelijk tegemoet komen in de betaling van hun vordering, waarbij een redelijke verdeelsleutel wordt toegepast.

Belangrijke rol turboliquidatie

De turboliquidatie heeft ten opzichte van alternatieve manieren om een rechtspersoon te beëindigen, een eigen belangrijke plaats in het ondernemings- en insolventierecht in situaties waarin er geen (potentiële) baten zijn die vereffend kunnen worden en een vereffeningsfase dus niet zinvol is. Dat geldt ook als er schulden in de rechtspersoon achterblijven. Een faillissement biedt dan geen meerwaarde omdat er geen vermogensbestanddelen zijn om te verkopen en uit de opbrengst schuldeisers te voldoen. Bovendien is er geen geld om de curator voor zijn diensten te betalen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat in die situaties in beginsel de route van turboliquidatie gevolgd moet worden in plaats van faillissement.

Onbetaalde schulden na turboliquidatie

Achterblijvende, onbetaalde schuldeisers zullen hun vordering bij afwezigheid van baten in de rechtspersoon waarschijnlijk als oninbaar afschrijven. Dat kan worden beschouwd als een

[1] *Stb*. 2023, 243.

regulier bedrijfsrisico, zolang er geen sprake is van onrechtmatig gedrag rondom de turboliquidatie. Volgens de wet zijn de bestuurders (en aandeelhouders) niet aansprakelijk voor (achtergebleven) schulden van de rechtspersoon. Op deze hoofdregel bestaan uitzonderingen als bestuurders hun taak niet naar behoren hebben uitgeoefend of onrechtmatig hebben gehandeld, waardoor anderen schade hebben geleden. Er moet dan wel sprake zijn van (ernstig) verwijtbaar handelen door een bestuurder.

Wanneer voorafgaand aan de turboliquidatie vermogensbestanddelen aan de rechtspersoon zijn onttrokken of uitkeringen zijn gedaan, terwijl er schuldeisers onbetaald achterblijven, of bijvoorbeeld wanneer vlak voor de ontbinding nog doelbewust aankopen zijn gedaan die nooit betaald zouden kunnen worden, kan dat een indicatie zijn dat sprake is van onrechtmatig gedrag en/of misbruik van de regeling. De schuldeiser kan dan juridische actie nemen via de rechter: door de rechtspersoon te laten herleven door heropening van de vereffening, door alsnog aangifte van faillissement te doen (daarvoor heeft hij een mede-schuldeiser nodig), of door de bestuurder persoonlijk aansprakelijk te stellen voor de geleden schade.

Misbruik en gebrek aan transparantie

Door de oorspronkelijke inrichting van de procedure van de turboliquidatie was het vrij eenvoudig mogelijk om misbruik te maken van de regeling. Er was (en is) geen voorafgaand onafhankelijk toezicht op de totstandkoming van de turboliquidatie. Voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet bestond er in het geheel geen verplichting voor het bestuur om verantwoording af te leggen. Eventuele herstelacties door schuldeisers waren veelal lastig in te stellen door het gebrek aan informatie over de financiële gegevens van de rechtspersoon en over de uitvoering van de feitelijke vereffening voorafgaand aan het ontbindingsbesluit.

Er is geen cijfermatige onderbouwing beschikbaar van de mate waarin en frequentie waarmee misbruik van turboliquidaties gemaakt wordt. De aanpak en het voorkomen van misbruik en fraude bij turboliquidatie kan niet los gezien worden van andere wettelijke methoden van misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen.

Achtergrond en beoogd effect van de Tijdelijke wet

De achtergrond van de Tijdelijke wet is gelegen in eerdere toezeggingen van de minister om enerzijds een brede aanpak te zullen uitwerken met betrekking tot het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging, en anderzijds een wettelijke regeling te bieden die de transparantie rondom de turboliquidatie zal vergroten en de rechtsbescherming van schuldeisers verbetert.

II. Overzicht van het verrichte onderzoek

Hoofdstuk 1. Het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om conform art. VI van de Tijdelijke wet antwoord te geven op de vraag of, en zo ja, in hoeverre de doelen van de Tijdelijke wet in de (prille) praktijk worden gerealiseerd en wat de ervaringen en (overige) resultaten zijn van de invoering van de wet. Hiertoe is een aantal onderzoeksvragen opgesteld die zien op de beleidsmatige en wettelijke vormgeving van de Tijdelijke wet, de toepassing van de Tijdelijke wet in de praktijk, en een toetsing van de praktijkwerking van de Tijdelijke wet aan de (getoetste) interventie-theorie van de wet.

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fasen (paragraaf 1.4):

Fase 1: De startfase, gericht op juridische analyse van de Tijdelijke wet en het opstellen van de beleidstheorie. Deze fase is uitgevoerd door het opstellen van een beleidsreconstructie en het uitvoeren van een juridisch-dogmatische analyse. Deze fase omvat een wetshistorische analyse, literatuuronderzoek en het voeren gesprekken met ambtenaren die bij de totstandkoming van de wet betrokken waren.

Fase 2: Het verzamelen en verwerken van objectieve data en het doen van dossieronderzoek (met name van de Kamer van Koophandel) voor empirisch onderzoek, onder meer naar de naleving van de verantwoordingsverplichting, en het verrichten van onderzoek. naar verschenen rechtspraak over turboliquidaties voorafgaand aan en onder de Tijdelijke wet.

Fase 3: Het verzamelen van (subjectieve) informatie over ervaringen met en percepties over de Tijdelijke wet door (i) het uitvoeren van een enquête, met name onder (de adviseurs van) ondernemers en dienstverleners, (ii) het afnemen van semi-gestructureerde interviews met organisaties en personen die kennis van en/of ervaring met turboliquidaties en de Tijdelijke wet hebben, (iii) het uitwerken van case studies om in beeld te brengen hoe de Tijdelijke wet in verschillende scenario's uitwerkt en om inzicht te bieden in de dynamiek tussen schuldeisers en andere partijen.

Fase 4: Het samenvoegen van de bevindingen uit de eerdere fasen, het formuleren van conclusies en aanbevelingen en het opleveren van de eindrapportage, waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Hoofdstuk 2. Het wettelijke systeem; turboliquidatie

Procedure voor beëindiging door turboliquidatie

De juridische procedure om tot turboliquidatie van een rechtspersoon te komen is eenvoudig: nadat het bestuur heeft geconstateerd dat de rechtspersoon geen baten heeft, neemt de algemene vergadering (of, bij stichtingen: het bestuur) het besluit tot ontbinding: daarmee houdt de rechtspersoon direct op te bestaan. De term "turboliquidatie" is daarmee verklaard. Na de ontbinding zorgen de voormalige bestuurders voor inschrijving van de ontbinding en het einde van de rechtspersoon in het handelsregister. Voor de invoering van de Tijdelijke wet was hiermee de procedure afgerond.

Door de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet zijn er enkele (aanvullende) wettelijke verplichtingen geïntroduceerd voor de afwikkeling van de turboliquidatie, waaraan het bestuur van de ontbonden rechtspersoon na de ontbinding moet voldoen. Het gaat in de eerste plaats om het afleggen van financiële verantwoording door binnen 14 dagen na de ontbinding van bepaalde stukken te deponeren bij (*feitelijk*: informatie openbaar te maken via) het handelsregister (de verantwoordingsverplichting, art. 2:19b lid 1 BW).Aan de hand van de openbaar gemaakte informatie zouden de volgende vragen moeten kunnen worden beantwoord:

- Wat was de financiële situatie van de rechtspersoon voorafgaand aan de ontbinding?
- Waarom waren er geen baten meer (of: waarom was de rechtspersoon 'leeg')?
- Is er voorafgaand aan het ontbindingsbesluit een feitelijke vereffening geweest? En zo ja, hoe is deze verlopen: op welke manier zijn vermogensbestanddelen verkocht en hoe is de opbrengst verdeeld?

– Zijn er nog schuldeisers onbetaald gebleven? En zo ja, wat is de reden daarvoor?

In de tweede plaats zijn de voormalige bestuurders van de rechtspersoon nu verplicht om elke schuldeiser schriftelijk te laten weten dat deze informatie bij het handelsregister beschikbaar is (de mededelingsverplichting, art. 2:19b lid 2 BW). Daar kunnen schuldeisers de gedeponeerde informatie inzien. Als zij vinden dat zij onrechtmatig benadeeld zijn door de gang van zaken rondom de turboliquidatie, kunnen zij proberen via de rechter alsnog betaling van of compensatie voor hun onbetaalde vordering te krijgen.

Alternatieve methoden voor beëindiging rechtspersoon

Er bestaan alternatieve methoden om een rechtspersoon te beëindigen, zoals de reguliere ontbinding en vereffening, waarbij een wettelijke vereffeningsprocedure gevolgd moet worden en een verzettermijn van twee maanden geldt. Deze termijn blijkt in de praktijk als nadeel te worden beschouwd. In de praktijk is een versnelde variant van deze ontbindingsmethode ontwikkeld, die echter niet algemeen aanvaard is. Ook kan de Kamer van Koophandel onder bepaalde omstandigheden op eigen initiatief lege rechtspersonen ontbinden.

Misbruik van turboliquidatie– misbruik van rechtspersonen

De snelle beëindiging van de rechtspersoon, in combinatie met de beperkte communicatie daarover en het gebrek aan financiële verantwoording of informatieverstrekking door het bestuur voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, hebben ruimte gelaten voor misbruik van deze vorm van beëindiging van rechtspersonen. De belangen van schuldeisers kunnen in het gedrang komen als zij merken dat hun schuldenaar - een, soms voor zover hen bekend, goed lopende rechtspersoon - opeens niet meer bestaat, terwijl hun vorderingen niet (volledig) zijn betaald.

De bestrijding van misbruik en fraude bij turboliquidatie kan niet los gezien worden van andere wettelijke methoden van misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen. In het onderzoeksrapport wordt een overzicht gegeven van enkele maatregelen die erop gericht zijn de integriteit van het rechtsverkeer te versterken, zoals het doorlopend toezicht op rechtspersonen, de gerichte aanpak van faillissementsfraude en de grote rol van poortwachters (o.a. banken, notarissen) bij het signaleren, melden en/of voorkomen van misbruik van rechtspersonen.

Juridische mogelijkheden voor schuldeisers; rechtspraak

Mocht een onbetaald gebleven schuldeiser actie willen nemen, dan staan er verschillende juridische mogelijkheden open, zoals de heropening van de vereffening, het alsnog aangifte doen van faillissement, of het persoonlijk aansprakelijk stellen van bestuurders op grond van onrechtmatige daad. Voor elk van deze mogelijkheden is tussenkomst van de rechter nodig.

In de juridische procedure moet de schuldeiser beschikken over voldoende informatie om zijn vordering te onderbouwen, bijvoorbeeld om aan te tonen dat er sprake is van een achtergebleven of nagekomen bate. Hiervoor heeft hij inzicht nodig in de financiële gegevens van de rechtspersoon en informatie over de reden voor en uitvoering van de turboliquidatie.

Er zijn zeer weinig rechterlijke uitspraken gepubliceerd over turboliquidatie; dat is een indicatie dat er zelden wordt geprocedeerd. Vrijwel alle bekende uitspraken zien op de drie hiervoor genoemde mogelijkheden die een schuldeiser heeft om in actie te komen om de voor hem negatieve gevolgen van een turboliquidatie ongedaan te maken.

Hoofdstuk 3. De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie

Achtergrond en aanleiding van de Tijdelijke wet

De turboliquidatie is ingevoerd in 1994 als onderdeel van een wet die de ambtshalve ontbinding van lege rechtspersonen door de Kamer van Koophandel mogelijk maakte. In dat kader werd het wenselijk gevonden dat lege rechtspersonen ook zelf eenvoudig en zonder al te hoge kosten hun bestaan zouden kunnen beëindigen. Het leeg voortbestaan van vennootschappen opende mogelijkheden van misbruik door malafide partijen.

Na de invoering bleek al snel dat de turboliquidatie in de toen bestaande vorm andere mogelijkheden voor fraude opende, waarbij de rechtspersoon eindigde met achterlating van schulden. Door een gebrek aan transparantie wisten schuldeisers vaak niet eens dat hun schuldenaar niet meer bestond en hadden zij een zeer lastige onderzoeks- en bewijspositie voor het achterhalen van de gang van zaken.

De achtergrond van de Tijdelijke wet is gelegen in een (eerdere) toezegging van de minister een wetsvoorstel aan te bieden dat gericht zou zijn enerzijds op het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging, en anderzijds op het vergroten van de transparantie rondom de turboliquidatie om de rechtsbescherming van schuldeisers te verbeteren. De directe aanleiding voor de Tijdelijke wet is gelegen in de verwachte toename van het aantal bedrijfsbeëindigingen ten gevolge van de Covid-19 pandemie.

Het beoogde effect van de wet is het vergroten van het vertrouwen in de regeling door een gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te faciliteren. Daarbij wordt gezocht naar een evenwicht tussen het voortbestaan van een eenvoudige regeling voor bedrijfsbeëindiging enerzijds en het voorkomen van onrechtmatige benadeling van schuldeisers anderzijds.

Doelen en middelen van de Tijdelijke wet

De Tijdelijke wet heeft drie doelen: (i) het vergroten van de transparantie, (ii) het verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en (iii) het effectiever bestrijden van misbruik van turboliquidatie. Om de drie doelen van de Tijdelijke wet te bereiken zijn vijf middelen ingevoerd, gericht op informatievoorziening (transparantie) enerzijds en sanctionering van niet-naleving anderzijds: i) de verantwoordingsverplichting, ii) de mededelingsverplichting, iii) het inzagerecht, iv) strafbaarstelling bij niet naleving van de verantwoordingsverplichting en v) het civielrechtelijk bestuursverbod.

Door de Tijdelijke wet zijn er extra verplichtingen opgelegd aan de (voormalige) bestuurders van rechtspersonen die via de turboliquidatie ontbonden worden:

- De verplichting om financiële verantwoording af te leggen over de voorbereiding en uitvoering van de turboliquidatie, door bepaalde informatie via het handelsregister openbaar te maken (de “verantwoordingsverplichting”); en
- De verplichting om alle schuldeisers van de ontbonden rechtspersoon schriftelijk in kennis te stellen van het feit dat de wettelijk voorgeschreven documenten bij het handelsregister ter inzage liggen (de “mededelingsverplichting”).

Als de voormalige bestuurders de wettelijke verplichtingen niet naleven, kunnen er sancties worden opgelegd. Deze sancties dienen zowel een repressief als preventief doel.

De rechter kan schuldeisers op hun verzoek machtigen om de hele administratie van de rechtspersoon in te zien als niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting (het 'inzagerecht'). De schuldeiser moet zijn belang bij de inzage voldoende onderbouwen.

Als er schulden zijn achtergebleven in de rechtspersoon, kan het Openbaar Ministerie de rechter verzoeken om aan een bestuurder een bestuursverbod op te leggen, waardoor deze persoon niet meer kan worden optreden als bestuurder of commissaris van andere rechtspersonen (het 'civielrechtelijk bestuursverbod'). Dit kan het OM doen als (a) de verantwoordingsverplichting niet is nageleefd, (b) de bestuurder doelbewust een of meer schuldeisers heeft benadeeld, of (c) als sprake is van herhaalde betrokkenheid bij eerdere faillissementen of eerdere turboliquidaties waarbij schulden zijn achtergebleven.

Ten slotte kan aan voormalige bestuurders een boete of hechtenis worden opgelegd omdat de Wet economische delicten wordt overtreden door niet te voldoen aan de verantwoordingsverplichting (de "strafbaarstelling via de WED").

Het voorschrijven van een 'officiële' goedkeuring voor turboliquidatie voorafgaand aan de procedure, of het verbieden van turboliquidatie als er weliswaar geen baten maar nog wel schulden zijn, zou afbreuk doen aan de oorspronkelijke gedachte voor invoering van de turboliquidatie: het eenvoudig zelf kunnen beëindigen van een lege rechtspersoon. Volgens de minister moet voorkomen worden dat bonafide ondernemers moeten lijden onder het misbruik dat slechts door een kleine groep wordt gemaakt. Ook zijn in eerste instantie geen nieuwe privaatrechtelijke handhavingsmethoden in de wet voorzien.

Tijdelijk karakter; looptijd en verlengingsmogelijkheid. Heroverweging beleidskeuzes.

Reden voor het tijdelijke karakter was dat er tijdelijk een budget beschikbaar was om de gevolgen van de COVID-19 pandemie te ondervangen. Vanwege het urgente karakter en het tijdelijk beschikbare budget voor de regeling is gekozen voor een tijdelijke wet. Gedacht werd dat er na twee jaar geen directe economische effecten van het COVID-19 virus meer zouden zijn.

Er is bij de totstandkoming van de wet een aantal beleidskeuzes gemaakt die bij de overweging voor verlenging of bij de voorbereiding van een structurele regeling opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld, nadat ervaring is opgedaan met de wettelijke regeling, zoals de uitbreiding van privaatrechtelijke handhavingsmethoden voor benadeelde schuldeisers.

Er is voorts een bewuste keuze gemaakt om ook in gevallen waarin schulden achterblijven, de turboliquidatie als mogelijkheid te laten bestaan. Deze keuze is ingegeven door het beperkte nut van een vereffening vanwege de beperkte mogelijkheden voor verhaal voor schuldeisers van een rechtspersoon zonder baten. Ook de overweging dat een faillissement niet zinvol is als er geen baten zijn, en de kosten van de curator dan niet kunnen worden voldaan, speelt daarbij een rol. Hierbij speelt de problematiek van de beloning van curatoren bij een lege boedel in faillissementssituaties een rol.

Hoofdstuk 4. Internetconsultatie

Het voorontwerp van de Tijdelijke wet (het "Voorontwerp") is 2021 ter consultatie voorgelegd. Er zijn in totaal circa 20 documenten aangeleverd met daarin hun opmerkingen over het Voorontwerp. Hieruit blijkt onder meer dat in de praktijk behoefte bestaat aan een permanente regeling in plaats van een tijdelijke oplossing voor de structurele problematiek rondom de turboliquidatie, vanwege de knelpunten die ontstaan door het gebruik van de turboliquidatie.

Een aantal gesignaleerde knelpunten, opmerkingen en suggesties uit de consultatiefase komt regelmatig terug in andere onderdelen van het onderzoek, zoals de interviews en het literatuuronderzoek. Daarom zijn deze nog altijd actueel en relevant voor de beoordeling van (de werking van) de Tijdelijke wet, de verlenging daarvan en (eventueel) het opstellen van een structurele regeling.

Bevestigd werd de verwachting dat naleving van de verantwoordingsverplichting door het voormalig bestuur een schuldeiser beter in staat zal stellen om zijn positie te bepalen ten opzichte van zijn schuldenaar. Voorts werd onderschreven dat de mededelingsverplichting kan voorkomen dat een schuldeiser na verloop van tijd wordt geconfronteerd met een verdwenen schuldenaar. Het inzagerecht maakte geen deel uit van het consultatievoorstel, zodat daarover geen reacties zijn ingebracht.

Belangrijke suggesties uit consultatiefase

Over de effectiviteit en de preventieve werking die zou uitgaan van sancties werden relatief veel kritische opmerkingen gemaakt. De geformuleerde sancties en de uitvoering / handhaving zouden niet afdoende zijn om het gedrag van malafide bestuurders te beïnvloeden en daarmee ongewenst gedrag te voorkomen. In enkele reacties werd verzocht om een duidelijke onderbouwing van de gestelde omvang van het misbruik van de turboliquidatie.

Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting wordt verzocht (i) deze inhoudelijk te verduidelijken en na te gaan of het mogelijk is om bepaalde vrijstellingen in te passen in de wet, voor situaties waarin volledige naleving geen doel dient, (ii) duidelijkheid te verschaffen over verhouding tussen turboliquidatie en faillissement (zie uitspraak Hoeksma q.q./R.M. Trade over de route van turboliquida), en (iii) de onderlinge verhouding van bestuurders te verduidelijken, de mogelijkheden om bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen door aanvullende wetswijzigingen uit te breiden en een voorziening te treffen voor disculpatie van individuele bestuurders, of situaties waarin sprake is van een onbelangrijk verzuim bij naleving van de verantwoordingsverplichting.

Voorzien wordt dat (i) door onduidelijkheid over de inhoud van en de controle op de (tijdige) deponering van stukken en de inhoud ervan, de (inhoudelijke) naleving van de verantwoordingsverplichting te wensen over zal laten, (ii) de extra verplichtingen en de daaraan gekoppelde sancties kunnen leiden tot een verschuiving naar andere beëindigingsmethoden die eenvoudiger of met minder persoonlijke risico's zijn te effectueren.

Voor wat betreft de mededelingsverplichting wordt onderschreven dat de mededelingsverplichting kan voorkomen dat een schuldeiser na verloop van tijd wordt geconfronteerd met een verdwenen schuldenaar. In aanvulling daarop wordt gesuggereerd om (i) een termijn te koppelen aan het doen van de mededeling, en (ii) aan de niet-naleving van de mededelingsverplichting sancties te verbinden. Ook zou een digitale notificatie via het handelsregister van een deponering in een bepaald dossier (van een ingeschreven rechtspersoon) zeer wenselijk zijn (als een soort abonnement op het ontvangen van automatische push berichten van het handelsregister).

Voor wat betreft de sancties verwachten de inzenders van reacties dat de sanctionering via de WED weinig dreigend effect zal hebben, mede gelet op ervaringen met de deponering van de

jaarrekening. Er wordt aandacht gevraagd voor voldoende capaciteit bij BEH en het OM om daadwerkelijk te voorzien in handhaving op de Tijdelijke wet. Voorgesteld wordt om voor individuele schuldeisers (i) mogelijk te maken zelf een bestuursverbod te verzoeken bij de rechter, en/of (ii) te faciliteren dat bij een nader te bepalen instantie (bijv. OM) een melding gedaan kan worden van een vermoeden van fraude of ander onregelmatig gebruik van de turboliquidatie.

Verwacht wordt dat er eerder door schuldeisers gebruik gemaakt zal worden op bepalingen uit de Tijdelijke wet, doordat zij nu informatie kunnen opvragen en inzien bij het handelsregister.

Hoofdstuk 5. Literatuuronderzoek

Over het algemeen kan gezegd worden dat de Tijdelijke wet in de juridische literatuur positief ontvangen is. Vrijwel alle auteurs zijn van mening dat het goed is dat het bestuur van een ontbonden rechtspersoon financiële verantwoording moet afleggen en dat deze verplichting en de informatievoorziening aan schuldeisers in een wettelijke regeling van de turboliquidatie worden vastgelegd.

Enkele auteurs bepleiten dat een turboliquidatie niet mogelijk zou moeten zijn als er schulden in de rechtspersoon achter blijven. Andere auteurs bepleiten juist het behoud van de turboliquidatie voor deze situaties, met name omdat een faillissement geen meerwaarde heeft. De turboliquidatie heeft voor deze situatie juist een belangrijke rol, menen zij.

Doelen

Voor wat betreft de doelen van de Tijdelijke wet, kan in grote lijnen worden geconcludeerd deze in de literatuur positief worden beoordeeld. Het gebrek aan transparantie een was groot manco van de turboliquidatie ‘oude stijl’. Daardoor was voor achtergebleven schuldeisers niet inzichtelijk waarom zij onbetaald bleven; bovendien maakt het een schuldeiser die overweegt een vordering in te stellen, lastig om bewijs te leveren. Dit had een direct negatief effect op de rechtsbescherming van crediteuren. Verwacht wordt dat deze twee doelen worden bereikt indien de Tijdelijke wet inhoudelijk wordt nageleefd. Daarom moet worden ingezet op duidelijke regels, gecombineerd met effectieve controle en handhaving op naleving.

Vrijwel alle auteurs geven aan dat zij weinig positief effect verwachten op het gebied van voorkomen van misbruik en fraude, omdat malafide bestuurders voldoende mogelijkheid hebben om door te gaan met hun praktijken en zich niet zullen laten afschrikken door de maatregelen die in de Tijdelijke wet zijn opgenomen. Bepleit wordt dat er in het Wetboek van Strafrecht bepalingen zijn opgenomen met het oog op faillissementsfraude, die ook van toepassing kunnen zijn bij turboliquidatie.

Middelen

Over de mate waarin de gekozen middelen effectief zijn om de beoogde doelen te realiseren bestaan uiteenlopende gedachten. Enkele auteurs menen dat de verplichtingen te belastend zijn voor bonafide ondernemers en niet zinvol zijn om malafide ondernemers af te schrikken, waardoor de lastenverzwaring ten gevolge van de Tijdelijke wet niet leidt tot het gewenste resultaat.

Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting en andere middelen worden wisselende oproepen aan de wetgever gedaan om de voorschriften te verduidelijken, te verzwaren en/of te versoepelen. Het gaat daarbij onder meer over de inhoud en gedetailleerdheid van de op te

stellen beschrijving, de verplichting om alle voorgaande jaren alsnog jaarrekeningen te deponeren. De Tijdelijke wet stelt geen concrete eisen aan de inhoud van de beschrijving (o.a. de reden dat er geen baten meer zijn, hoe de baten zijn verdeeld en hoe wordt omgegaan met eventuele onbetaald gebleven schuldeisers). Enkele auteurs zetten in op verzwaring van de verplichtingen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring verplicht te stellen), andere op verlichting (bijvoorbeeld met een vrijstelling van de deponeringsplicht als er geen schulden meer zijn).

In situaties waarin sprake is van doelbewust misbruik of onrechtmatige toepassing van de turboliquidatie wordt de effectiviteit van de Tijdelijke wet sterk betwijfeld, omdat in die situatie waarschijnlijk geen glasheldere en waarheidsgetrouwe documenten ter inzage zullen worden gelegd en de voormalige bestuurders vaak uit beeld zijn. Het inzagerecht zal in die situatie niet altijd uitkomst bieden omdat de voormalige bestuurders, de bewaarder van de administratie of de administratie zelf niet vindbaar blijken.

Sancties

Over de feitelijke bescherming van schuldeisers en de (semi-)publiekrechtelijke controle en handhaving van de Tijdelijke wet bestaat vrij breed twijfel over de inrichting (en effectiviteit) van de Wet. Schuldeisers zijn geholpen met de wet zolang er sprake is van ‘normaal’ ondernemersgedrag: in die situatie kan de schuldeiser terecht bij de voormalige bestuurders en/of de bewaarder van de administratie. Dit geldt niet als de rechtspersoon is opgezet met kwade intenties en er gebruik gemaakt wordt van katvangers en ongeldige of buitenlandse adressen: dan staat een schuldeiser alsnog met lege handen. Omdat de handhaving van de wettelijke verplichtingen in de handen is gelegd van publieke instanties die capaciteitsgebrek kennen, verwachten de meeste auteurs dat de (inhoudelijke) naleving te wensen over zal laten.

Overig

Bepleit wordt om aan de niet-naleving van de transparantieverplichtingen ook gevolgen te verbinden voor de situatie dat een schuldeiser een vordering instelt gericht op de ontbonden rechtspersoon voormalige bestuurders, bijvoorbeeld door hem tegemoet te komen in zijn bewijspositie.

Omdat benadeelde schuldeisers zelf geen ingang hebben om een van de sancties van de Tijdelijke wet in gang te zetten (er is geen specifiek meldpunt, of eigen recht om een bestuursverbod te verzoeken), kan misbruik in de praktijk vaak en langdurig blijven plaatsvinden door dezelfde personen in wisselende rechtspersonen. De wetgever wordt door diverse auteurs opgeroepen om actief in te zetten op een uitbreiding van mogelijkheden voor schuldeisers op dit gebied. Andere auteurs menen daarentegen dat het goed is dat deze bevoegdheden bij opsporingsinstanties zijn neergelegd, om te voorkomen dat daarvan in civielrechtelijke context onheus gebruik gemaakt zou kunnen worden.

Hoofdstuk 6. Analyse van KvK data

Op basis van data van de KvK over de periode oktober 2018 tot februari 2025 is onderzoek gedaan naar bedrijfsbeëindigingen, waaronder turboliquidaties. Van de 260.000 bedrijfsbeëindigingen is zo’n 80% een turboliquidatie geweest. Al bemoeilijken de gevolgen van de COVID-19 een onderzoek naar de effecten van de Tijdelijke wet zien we wel een effect op het aantal turboliquidaties. Net vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is er een sterke toename te zijn, dit duidt op anticiperend gedrag. Ook constateren we dat sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet het aantal turboliquidaties – net als andere beëindigingsvormen van

rechtspersonen – zijn gedaald, maar dat het aandeel turboliquidaties gelijk is gebleven. Met name het aandeel aan turboliquidaties van BVs is afgenomen.

De data van de KvK maakt duidelijk dat in het naleven van de deponeringsverplichtingen toeneemt sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Het is verplicht gebruik te maken van het daartoe door de KvK beschikbaar gestelde formulier. Het gebruik van een hulpformulier of soortgelijke stukken is in december opgelopen naar 90% van de turboliquidaties. De volledigheid van de deponering loopt uiteen, er wordt in toenemende meerderheid van de gevallen *alle* benodigde stukken gedeponeerd. De Tijdelijke wet heeft nog niet geleid tot een inhaalslag met de deponering van jaarrekeningen over voorgaande boekjaren.

De Tijdelijke wet stelt geen concrete eisen aan de inhoud van de beschrijving die bij de deponering moet worden verstrekt. Uit een beperkt dossieronderzoek volgt dat sommige beschrijvingen (zeer) summier zijn. Wanneer we dit meewegen, zakt de *effectieve* naleving van de verantwoordingsverplichting mogelijk onder de 50%.

Hoofdstuk 7. Interviews

De interviews bevestigen het beeld uit de data-analyse dat er geanticipeerd is op de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Uit de interviews begrijpen wij verder dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen zoals de reguliere vereffening en de ambtshalve ontbinding door de KvK voor sommige ondernemers aantrekkelijker zijn geworden. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voortbestaan van een rechtspersoon.

De turboliquidatie blijft de snelste manier om een onderneming te ontbinden. In de gesprekken wordt benadrukt dat de turboliquidatie bij geringe activa te prefereren is boven een faillissement. We zien dat het geschetste beeld van (misbruik van) turboliquidatie in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van transparantie en tekortschietende rechtsbescherming van schuldeisers niet door alle partijen worden onderkend. Met name zakelijk dienstverleners en experts zien de turboliquidatie vooral als een belangrijke beëindigingsmogelijkheid voor bepaalde situaties.

De verantwoordingsverplichting heeft tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie geleid doordat de administratieve lasten toegenomen zijn. Uit de gesprekken blijkt dat op bepaalde vlakken nog behoefte is aan juridische verduidelijking of aanscherping van begrippen uit de Tijdelijke wet.

De mogelijkheid van misbruik wordt in de interviews onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners. Zakelijk dienstverleners (die zich veelal beperken tot turboliquidaties zonder externe schuldeisers) komen weinig geen situaties van misbruik tegen. Omdat de handhaving beperkt is, komt het vooral neer op de mate waarin schuldeisers actie ondernemen. Bij een vordering met beperkte omvang is het in veel gevallen niet rendabel voor een schuldeiser om actie te ondernemen.

Gelet op het bovenstaande worden er vraagtekens geplaatst bij de doeltreffendheid van de Tijdelijke wet. Uit de interviews blijkt dan ook dat de Tijdelijke wet voornamelijk gezien wordt als één van de vele middelen die een schuldeiser in kan zetten om bestuursaansprakelijkheid vast te stellen bij een schuldenaar. Indien er geen zicht is op bestuursaansprakelijkheid, is het beeld dat een schuldeiser niet in actie zal komen. Met de middelen van de Tijdelijke wet is nog weinig praktijkervaring opgedaan, wel dragen ze in enige mate bij aan een verbeterde

rechtsbescherming van schuldeisers en het tegengaan van misbruik in de zin dat het extra middelen zijn waarmee een schuldeiser de betaling van een vordering af kan dwingen.

Hoofdstuk 8. Enquête

De enquête is vooral ingevuld door zakelijk dienstverleners en beperkt door ondernemers en schuldeisers. We zien dat het geschetste beeld in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van transparantie, rechtsbescherming en misbruik niet door alle partijen wordt onderkend. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat vóór invoering van de Tijdelijke wet wel degelijk tekortgeschoten werd op transparantie en daarmee de rechtsbescherming van schuldeisers.

In de enquête geven de respondenten aan dat de Tijdelijke wet heeft geleid tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie (doordat de administratieve lasten toegenomen zijn). We zien daarnaast dat dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen zoals de reguliere vereffening en de ambtshalve ontbinding door de KvK aantrekkelijker zijn geworden voor respondenten. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voort bestaan van een rechtspersoon. Misbruik wordt in de enquête onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners.

Uit de enquête komt verder geen eenduidig beeld naar voren wat betreft de doeltreffendheid van de Tijdelijke wet. Indien een schuldeiser wel aan informatie komt en misbruik constateert, kan het toch zo zijn dat het niet rendabel is om een procedure te starten, gelet op de hoge kosten en de onzekerheid over het feit of een vordering middels een procedure geïnd kan worden. Dit komt overeen met het beeld uit de interviews. Over de doeltreffendheid van de middelen hebben de respondenten eveneens geen eenduidig antwoord.

III. Conclusies en aanbevelingen

In Hoofdstuk 9 van het onderzoeksrapport komen we tot beantwoording van de vraag of, en zo ja, in hoeverre de doelen van de Tijdelijke wet in de (prille) praktijk worden gerealiseerd en wat de ervaringen en (overige) resultaten zijn van de invoering van de wet. Na het schetsen van de resultaten van het onderzoek verwoorden we onze conclusies op basis van deze bevindingen. Ten slotte doen we een aantal aanbevelingen over de Tijdelijke wet en hoe naar onze verwachting de werking van de wet zou kunnen worden bevorderd.

De doelen van de Tijdelijke wet

Vergroten transparantie

De Tijdelijke wet draagt bij aan meer transparantie wanneer de verantwoordingsverplichting en de mededelingsverplichting conform de wet worden nageleefd. Dit blijkt met name uit het literatuuronderzoek en de gehouden interviews: vergroten van transparantie is zeer wenselijk en kan worden bereikt door de naleving van de Tijdelijke wet.

Uit het onderzoek blijkt evenwel ook dat de verantwoordingsverplichting en de mededelingsverplichting niet altijd (voldoende) worden nageleefd. Er wordt naar formele maatstaven goed voldaan aan de deponeringsverplichting. Daar staat tegenover dat de tijdigheid, de inhoud en de mate van detail van de gedeponeerde informatie in de praktijk te kort schieten. Op deze elementen wordt vrijwel geen controle uitgevoerd, wat een versterkend effect heeft op de niet-inhoudelijke naleving.

De beoogde vergroting van transparantie bij turboliquidatie wordt daarmee in de praktijk niet altijd bereikt.

Verbeteren rechtspositie van schuldeisers

Wij onderschrijven de veronderstelling van de wetgever dat de Tijdelijke wet – indien deze wordt nageleefd - bijdraagt aan het verbeteren van de rechtspositie van schuldeisers. Door de verantwoordingsverplichting, de mededelingsverplichting en het inzagerecht zijn schuldeisers beter in staat toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben voor de afweging van de wenselijkheid en effectiviteit van het nemen van vervolgstappen indien hun positie is aangetast.

Omdat het beoogde transparantieniveau niet altijd wordt bereikt, heeft dat een negatieve invloed op het bereiken van een verbeterde rechtspositie van schuldeisers. Zij krijgen daardoor geen of minder inhoudelijke informatie dan op grond van de wet zou moeten. Bij niet naleving van de transparantieverplichtingen blijkt dat de bewaarder van de administratie van de rechtspersoon eerder wil meewerken aan een verzoek van een schuldeiser om de gevraagde informatie alsnog ter beschikking te stellen. Daarmee kan de bewaarder een procedure voorkomen waarbij een schuldeiser een beroep doet op het inzagerecht.

De rechtspositie van schuldeisers is aldus in beperkte mate verbeterd door de Tijdelijke wet. Deze verbetering zou naar verwachting significanter zijn als de transparantieverplichtingen daadwerkelijk zouden worden nageleefd.

Voorkomen van misbruik

De Tijdelijke wet lijkt in mindere mate bij te dragen aan het voorkomen van misbruik. De omvang en frequentie van misbruik en fraude bij turboliquidatie is onduidelijk, waardoor concreet effect niet meetbaar is. Desondanks lijkt de veronderstelling van de wetgever dat van het invoeren van de middelen en sancties van de Tijdelijke wet een preventieve werking zou uitgaan (en misbruik zou verminderen), in de praktijk vooralsnog niet bevestigd te worden.

Zonder effectieve (publieke) handhaving van de Tijdelijke wet zal de regeling naar verwachting slechts een beperkte preventieve werking hebben, en misbruik en recidive geen halt toeroepen.

Aanbevelingen over de wettelijke regeling - algemeen

Verlenging van de Tijdelijke wet

Wij bevelen verlenging van de Tijdelijke wet aan. De Tijdelijke wet voorziet in een leemte op het gebied van transparantie en duidelijke gedragsnormen wanneer een turboliquidatie wordt uitgevoerd. De Tijdelijke wet kan een significante bijdrage leveren aan het bereiken van de gestelde doelen: vergroten van transparantie, verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en effectiever bestrijden van misbruik.

Uit ons onderzoek blijkt dat er op diverse onderdelen kritisch naar de Tijdelijke wet wordt gekeken, met name voor wat betreft (i) de omvang en inrichting van de verantwoordingsverplichting, en (ii) de inrichting van toezicht en handhaving op een juiste naleving van de Tijdelijke wet.

Ondanks deze kritische geluiden, is onze conclusie dat de Tijdelijke wet voor de partijen die met turboliquidatie te maken hebben, ook in zijn huidige vorm beter is dan een terugkeer naar de oude situatie van voor de Tijdelijke wet.

Structurele wettelijke regeling

Wij bevelen aan om na verlenging van de Tijdelijke wet een - op onderdelen ten opzichte van de Tijdelijke wet te wijzigen - structurele wettelijke regeling voor de turboliquidatie nader uit te werken. Wij bevelen aan om daarbij:

- De mogelijkheid te behouden dat een turboliquidatie kan plaatsvinden wanneer de rechtspersoon nog schulden heeft;
- In het oog te houden dat het opleggen van aanvullende verplichtingen en/of sancties (en het verhogen van de lasten in tijd en geld), tot onwenselijke neveneffect kan leiden;
- Te onderzoeken of het wenselijk en uitvoerbaar is om een fraudeonderzoeksfonds op te zetten dat een eerste onderzoek naar mogelijke fraude bij turboliquidaties financieel mogelijk maakt;
- Te bezien in hoeverre de vereisten voor de reguliere ontbinding met vereffening en voor de turboliquidatie beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht voor wat betreft het verloop en de inrichting van de procedure;
- Te bezien of voor de situatie dat de verantwoordingsverplichting (en eventueel de mededelingsverplichting) niet correct is nageleefd, de procesrechtelijke positie van de schuldeiser verbeterd kan worden.

Aanbevelingen over de middelen van de Tijdelijke wet

Verantwoordingsverplichting

Inrichting / omvang verantwoordingsverplichting ex art. 2:19b BW:

- *Balans en staat van baten en lasten* Wij bevelen aan om te verduidelijken of de vrijstellingen betreffende de openbaarmaking van de jaarrekening (en/of balans en staat van baten en lasten) voor micro- en kleine ondernemingen en/of op grond van het groepsregime gelden.
- *Jaarrekeningen* Wij bevelen aan om de verplichting van 2:19b BW om *alle* voorgaande jaarrekeningen te deponeren, te beperken tot de voorgaande drie boekjaren.
- *Beschrijving* Wij bevelen aan om te verduidelijken welke inhoudelijke eisen worden gesteld aan de verschillende elementen van de beschrijving.
- *Moment deponering verantwoordingsdocumenten* Wij bevelen aan om de inschrijving in het handelsregister van de ontbinding te koppelen aan de naleving van de verantwoordingsverplichting door de gelijktijdige aanlevering van alle vereiste documenten.

Niet-naleving deponeringsverplichting ex art. 2:19b BW:

- *(Her)interpretatie lijdelijke rol KvK* Wij bevelen aan om te bezien in welke mate de KvK in zijn lijdelijke rol, toch meer invloed zou kunnen hebben bij het signaleren van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting dan nu het geval is.
- Wij bevelen aan om in te zetten op een handhavingsmechanisme waarmee de niet-naleving van de verantwoordingsverplichting direct kan worden gesignaleerd en gehandhaafd.

Mededelingsverplichting

- *Termijn voor mededeling* Wij bevelen aan om een wettelijke termijn (bijvoorbeeld acht dagen) te stellen waarbinnen de schriftelijke mededeling (van de deponering) door de rechtspersoon aan de schuldeiser moet zijn gedaan nadat de deponering bij het handelsregister heeft plaatsgevonden.

- *Begrip schuldeiser* Wij bevelen aan om te verduidelijken wanneer sprake is van een schuldeiser aan wie mededeling moet worden gedaan.

Inzagerecht

- *Uitbreiding voorwaarden voor toekenning inzagerecht* Wij bevelen aan om de situaties waarin het inzagerecht door de rechter kan worden toegekend uit te breiden naar gevallen waarin de verantwoordingsverplichting weliswaar niet 'evident onjuist of onvolledig' was, maar wel (zeer) onzorgvuldig of nalatig.
- *Escalatie als inzagerecht geen informatie oplevert* Wij bevelen aan om een sanctie te bepalen voor de situatie waarin blijkt dat er geen administratie aanwezig is of deze zeer tekort schiet.

Civielrechtelijk bestuursverbod

- *Verlenging beoordelingsperiode naar vijf jaar* Wij bevelen een verlenging aan van de huidige periode van twee jaar voor de beoordeling recidive in het kader van een op te leggen civielrechtelijk bestuursverbod (art. 2:19c lid 1 aanhef en onder c BW).
- *Meldpunt voor schuldeisers* Wij bevelen aan een meldpunt in te richten voor benadeelde schuldeisers, waar zij melding kunnen doen van (vermoedens van) misbruik en/of fraude.
- *Opsporingscapaciteit* De sanctie van het civielrechtelijk bestuursverbod lijkt door beperkte handhaving weinig (preventief) effect te sorteren. Aanbevolen wordt om te bezien hoe dit opgelost kan worden.
- *Uitbreiding sancties naar reguliere ontbinding met vereffening* Wij bevelen aan om te bezien of de sancties die zien op niet-naleving van wettelijke bepalingen betreffende de turboliquidatie, op vergelijkbare wijze kunnen worden ingevoerd voor de reguliere ontbinding met vereffening.

Strafbaarstelling via WED

- *Capaciteit* Wij bevelen aan om de capaciteit en digitale ondersteuning van en onderlinge gegevensuitwisseling tussen onder meer KvK, BEH, Belastingdienst, Justis, FIOD en OM meer aandacht te geven.

Begrippen en afkortingen

Begrip	Wetsartikel
Civielrechtelijk bestuursverbod	*Art. 2:19c BW jo art. 106b, 106c, 106d Fw*
De mogelijkheid voor het OM om de rechter te verzoeken een voormalige bestuurder van een door turboliquidatie beëindigde rechtspersoon een bestuursverbod op te leggen, wanneer er een of meer schuldeisers onbetaald zijn gebleven en niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting en/of andere omstandigheden, genoemd in art. 2:19c BW, van toepassing zijn. Door het civielrechtelijk bestuursverbod kan deze persoon voor een bepaalde periode niet als bestuurder of commissaris van een andere rechtspersoon optreden of worden benoemd.	
Inzagerecht	*Art. 2:24 lid 4 BW*
Het recht van een schuldeiser om na machtiging door de kantonrechter inzage te krijgen in de administratie van een door turboliquidatie beëindigde rechtspersoon, wanneer niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting.	
Mededelingsverplichting (*of: mededelingsplicht*)	*Art. 2:19b lid 2 BW*
De verplichting van de voormalige bestuurders van een door turboliquidatie beëindigde rechtspersoon om alle schuldeisers van de ontbonden rechtspersoon schriftelijk in kennis te stellen van het feit dat de rechtspersoon is ontbonden en dat de wettelijk voorgeschreven documenten bij het handelsregister zijn gedeponeerd.	
Ontbinding van een rechtspersoon	*Art. 2:19 BW*
Een manier om het bestaan van een rechtspersoon te beëindigen. Dit kan onder meer gebeuren op initiatief van de rechtspersoon zelf door het nemen van een ontbindingsbesluit, of op initiatief van het OM (via de rechter) of de KvK, dan wel ten gevolge van faillissement.	
Rechtspersoon, rechtspersoonlijkheid	*Boek 2 BW* *Art. 2:3 en 2:5 BW*
De juridische vorm waarin een onderneming (of een andere activiteit) is (of was) vormgegeven en die voor wat betreft het vermogensrecht in beginsel wordt gelijkgesteld met een natuurlijke persoon (d.w.z. een mens). Door deze gelijkstelling kan de rechtspersoon op eigen naam en voor eigen rekening onder andere contractspartij zijn, eigenaar van goederen, schuldeiser of schuldenaar. Kenmerk van rechtspersoonlijkheid is dat het vermogen van de rechtspersoon strikt gescheiden is van het vermogen van de individuele bestuurders, aandeelhouders en andere betrokkenen bij de rechtspersoon. Door deze scheiding zijn die individuen niet aansprakelijk voor schulden van de rechtspersoon en is de rechtspersoon andersom niet aansprakelijk voor hun schulden. Op deze hoofdregel kan in bijzondere omstandigheden een uitzondering worden gemaakt (bijv. bestuurdersaansprakelijkheid). De Nederlandse privaatrechtelijke rechtspersonen uit Boek 2 BW zijn: de BV, de NV, de vereniging, de stichting, de coöperatie, en de onderlinge waarborgmaatschappij.	
Turboliquidatie	*Art. 2:19 lid 4 BW*
'Turboliquidatie' is de benaming die in de praktijk is gegeven aan een ontbinding op eigen initiatief van rechtspersonen die geen baten meer hebben. Na het opheffen of overdragen van de onderneming of de activiteiten van de rechtspersoon, kan het zijn dat er feitelijk geen vermogensbestanddelen meer aanwezig zijn in de rechtspersoon.	

Als een rechtspersoon geen baten heeft op het tijdstip van ontbinding, houdt de rechtspersoon op dat moment op te bestaan, ook als hij schulden heeft. Voorafgaand aan het nemen van het ontbindingsbesluit is er ruimte voor bestuurders om alle baten die er binnen de rechtspersoon zijn, te gelde te maken en met de opbrengst daarvan de schulden zoveel mogelijk af te lossen, de feitelijke vereffening.	
Strafbaarstelling schending verantwoordings-verplichting als economisch delict. Op de overtreding van dit wettelijk voorschrift staat de sanctie van boete of hechtenis.	*Art. 1 lid 1 onderdeel 4° WED*
De mogelijkheid voor het OM om de voormalige bestuurders van een door turboliquidatie beëindigde rechtspersoon strafrechtelijk te vervolgen indien niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting. Door de rechter kan een geldboete of hechtenis worden opgelegd.	
Verantwoordingsverplichting (*of: verantwoordingsplicht*)	*Art. 2:19b lid 1 BW*
De verplichting voor de voormalige bestuurders van een door turboliquidatie beëindigde rechtspersoon om financiële verantwoording af te leggen over de totstandkoming en uitvoering van de turboliquidatie. Dit gebeurt door deponering van documenten en informatie bij het handelsregister waardoor deze openbaar worden gemaakt. Dit onderdeel van de verantwoordingsverplichting wordt aangeduid als 'deponeringsverplichting'.	
Vereffening	*Art. 2:23 BW*
De handelingen die worden verricht om het vermogen van een rechtspersoon af te wikkelen, zoals het beëindigen van contracten, het innen van vorderingen, verkopen van activa en het betalen van schulden. Wanneer dit plaatsvindt na het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, wordt gesproken van *wettelijke vereffening*. Als dit wordt gedaan voorafgaand aan het ontbindingsbesluit (zoals bij turboliquidatie het geval kan zijn) wordt gesproken van *feitelijke vereffening*.	
3-in-2-eis	*Art. 2:19c lid 1 sub (c) BW*
Een bestuursverbod kan onder meer worden opgelegd in recidive-situaties: indien de bestuurder (voor wie een civielrechtelijk bestuursverbod wordt verzocht door het OM) in de afgelopen twee jaar al ten minste twee keer eerder verwijtbaar betrokken is geweest bij een faillissement of een turboliquidatie met achterlating van schulden. Recidive kan een zelfstandige grond zijn voor het opleggen van het civielrechtelijk bestuursverbod.	

Afkorting / verkorting	
BEH	Bureau Economische Handhaving
BV	besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
BW	Burgerlijk Wetboek
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
Fw	Faillissementswet
IAK	Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving
KvK	Kamer van Koophandel
Minister	Minister voor Rechtsbescherming
NV	naamloze vennootschap
OM	Openbaar Ministerie
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
Stb.	Staatsblad

Tijdelijke wet	Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie
WED	Wet op de economische delicten

1. Inleiding Onderzoeksrapport

1.1 Introductie Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie

Op 15 november 2023 is de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie (hierna: Tijdelijke wet) in werking getreden.[2] In de memorie van toelichting wordt het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet als volgt geïntroduceerd:

"*Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de ontbinding op eigen initiatief van rechtspersonen zonder baten, in de zin van artikel 2:19 lid 1 onderdeel a en lid 4 van het Burgerlijk Wetboek («BW»), in de praktijk ook «turboliquidatie» genoemd. Als een rechtspersoon geen baten heeft op het tijdstip van ontbinding, valt het tijdstip van ontbinding samen met de beëindiging van de rechtspersoon. Dit geldt ook als hij schulden heeft. De regeling biedt in de praktijk ruimte aan bestuurders om alle baten die er binnen de rechtspersoon zijn, te gelde te maken en met de opbrengst daarvan de schulden zoveel mogelijk af te lossen. Op deze wijze kunnen zij toewerken naar een situatie waarin de rechtspersoon betrekkelijk snel en eenvoudig kan worden beëindigd.*

Er bestaan zorgen over misbruik van de ontbinding zonder baten, met name in die gevallen waarin de rechtspersoon ophoudt te bestaan met achterlating van schulden. (...)"[3]

De turboliquidatie ziet op de ontbinding van Nederlandse privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals bijvoorbeeld de BV en de stichting. Dat betekent dat de regeling niet geldt voor eenmanszaken, zzp-ers en personenvennootschappen (maatschap, vennootschap onder firma en commanditaire vennootschap). Ondernemers die hun bedrijf niet voeren in de vorm van een rechtspersoon, zijn op grond van de wet altijd persoonlijk aansprakelijk voor de schulden van de onderneming.[4]

De Tijdelijke wet beoogt het vertrouwen in het gebruik van de turboliquidatie te vergroten door zorgen over misbruik te adresseren door de transparantie te vergroten, de rechtsbescherming van schuldeisers te verbeteren en misbruik ervan effectiever te bestrijden. Er zijn daartoe sancties geïntroduceerd voor (de (voormalige) bestuurders) van die rechtspersonen die deze verplichtingen niet naleven. De verwachting van de wetgever was dat de regeling hierdoor toegankelijker zou worden voor ondernemingen en het gebruik ervan wordt gefaciliteerd. Met een gecontroleerde beëindiging van rechtspersonen via deze weg zou worden voorkomen dat schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt.

Dit onderzoek beoogt te voorzien in een verslag over de werking van de Tijdelijke wet, waarbij zal worden ingegaan op de ervaringen met de toepassing van de wet in de praktijk. Het onderzoek is opgezet met het oog op de beoordeling van de verlenging van de Tijdelijke wet, die zonder verlenging op 15 november 2025 automatisch komt te vervallen.

Indeling Hoofdstuk 1:

In dit hoofdstuk wordt na een korte toelichting op de Tijdelijke wet uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet en wat de onderzoeksvragen en -methoden zijn. Het hoofdstuk sluit af met

[2] *Stb*. 2023, 243.
[3] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1.
[4] Een verdere bespreking van het begrip turboliquidatie en de relevantie van de turboliquidatie voor het Nederlandse ondernemingsrecht en insolventierecht is te vinden in Hoofdstuk 2.

een leeswijzer voor het rapport, waarin de indeling van het rapport per hoofdstuk uiteengezet wordt.

1.2 Nadere toelichting Tijdelijke wet en het tijdelijk karakter

In het omgaan met de economische gevolgen van de COVID-19 crisis heeft de regering de turboliquidatie als één van de mogelijkheden gezien voor rechtspersonen die door de pandemie met schulden zijn blijven zitten.[5] De minister verwachtte daardoor een toename in het gebruik van de turboliquidatie en heeft daarin een aanleiding gezien om de wet op onderdelen te wijzigen, voortbouwend op eerdere toezeggingen uit 2019.[6]

Hoofdlijnen Tijdelijke wet

De drie doelen van de Tijdelijke wet zijn:

1. de transparantie bij turboliquidatie te vergroten;
2. de rechtsbescherming van schuldeisers bij turboliquidatie te verbeteren; en
3. misbruik van turboliquidatie effectiever te bestrijden.

De Tijdelijke wet beoogt met deze doelen het vertrouwen in de turboliquidatie te versterken en de toegankelijkheid als instrument voor gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te vergroten.

Om de doelen te bereiken heeft de Tijdelijke wet een aantal middelen geïntroduceerd, bestaande uit verplichtingen en sancties gericht op de voormalige bestuurders van rechtspersonen die gebruik hebben gemaakt van de turboliquidatie. Deze middelen bestaan uit:

i. de verplichting om financiële verantwoording af te leggen na een turboliquidatie door diverse documenten bij de KvK te deponeren (de 'verantwoordingsverplichting');[7]
ii. de verplichting om achtergebleven schuldeisers schriftelijk te informeren over de deponering van de financiële stukken bij het handelsregister (de 'mededelingsverplichting');[8]
iii. de mogelijkheid voor schuldeisers om (wanneer er gronden zijn om aan te nemen dat de verantwoordingsverplichting niet of onvoldoende is nagekomen) met machtiging van de kantonrechter inzage krijgen in de administratie van de ontbonden rechtspersoon (het 'inzagerecht');[9]
iv. het strafbaar stellen van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting op grond van de WED;[10] en
v. de mogelijkheid om in specifieke gevallen waarin schulden zijn achtergebleven, een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen aan de voormalige bestuurder(s) van de ontbonden rechtspersoon (het 'civielrechtelijk bestuursverbod').[11]

[5] Zie *Kamerstukken I* 2021/22, 35420, BX, p. 17-18; *Kamerstukken II* 2021/22, 35420, nr. 485, p. 18.
[6] Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253, p. 4-5; *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[7] Art. 2:19b lid 1 BW.
[8] Art. 2:19b lid 2 BW.
[9] Art. 2:24 lid 4 BW.
[10] Art 1 lid 1, onderdeel 4° WED.
[11] Art. 2:19c BW jo art. 106b, 106c en 106d Fw.

Tijdelijk karakter; looptijd en verlengingsmogelijkheid

De Tijdelijke wet is ingevoerd voor de duur van twee jaar en is van kracht van 15 november 2023 tot 15 november 2025.[12] Aanleiding voor dit tijdelijke karakter waren de tijdelijk beschikbare financiële middelen om de gevolgen van de COVID-19 pandemie te adresseren. Er kon in dit kader een bijzonder budget beschikbaar worden gemaakt voor de overheidsuitgaven die de voorgestelde maatregelen zouden meebrengen. Daarbij bestond de verwachting dat na verloop van twee jaren geen sprake meer zou zijn van directe economische effecten als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus: [13] "*Om die reden zijn de voorgestelde maatregelen vooralsnog ook van tijdelijke aard en gelden zij in principe voor twee jaar. Het wetsvoorstel bevat desalniettemin de mogelijkheid om de toepasselijkheid van de maatregelen bij koninklijk besluit te verlengen.*".

Uit de beslisnota bij de nota naar aanleiding van het verslag volgt dat de voornaamste reden voor de tijdelijkheid van de regeling is dat "*hierdoor de invoering van een verbeterde turboliquidatie wordt bespoedigd, zodat deze beschikbaar kan komen op het moment dat het aantal ondernemers toeneemt dat wil stoppen met zijn bedrijf. (...) De tijdelijkheid vergemakkelijkt de uitvoering van de maatregelen en daarmee ook de invoering ervan. De KvK kan de tijdelijke wet uitvoeren door middel van een handmatig proces, dat structureel niet houdbaar zou zijn zonder nadere investeringen. De voorbereiding en uitvoering van een structurele regeling zou complexer zijn en meer tijd vergen.*" [14]

De problematiek die de Tijdelijke wet adresseert is echter niet afhankelijk van de COVID-19 pandemie en niet tijdelijk van aard. De Minister voor Rechtsbescherming heeft dan ook bij de invoering al de mogelijkheid van permanente invoering opengehouden, indien de wenselijkheid blijkt om de maatregelen structureel in te voeren.[15] Met het oog hierop is bepaald dat de minister ten minste drie maanden voor het vervallen van de wijzigingen ten gevolge van de Tijdelijke wet een verslag over de werking van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal zal zenden, met een standpunt over het voornemen tot wetswijziging om de voorzieningen in deze wet permanent in te voeren.[16]

Herbeoordeling beleidskeuzes Tijdelijke wet en evaluatie

Tijdens de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Tijdelijke wet zijn enkele beleidskeuzes aan de orde gekomen, met name de evaluatie van het civielrechtelijk bestuursverbod en de wenselijkheid om aanvullende privaatrechtelijke

[12] *Stb*. 2023, 244 en art. VI Tijdelijke wet: door de uitgestelde inwerkingtreding van artikel V, in beginsel twee jaar na inwerkingtreding van de overige bepalingen van de Tijdelijke wet, vervallen alle wetswijzigingen die eerder op grond van de artikelen I - III van de Tijdelijke wet zijn ingevoerd. De inwerkingtreding van de Tijdelijke wet vond plaats op 15 november 2023 en eindigt van rechtswege op 15 november 2025. Dat gebeurt niet als art. VI lid 4 toepassing vindt: indien de minister voor 15 november 2025 heeft aangegeven dat het voornemen bestaat een wetsvoorstel in te dienen om de voorzieningen van de Tijdelijke wet permanent in te voeren, kan de geldigheid met maximaal twee jaren worden verlengd.
Zie voor een tekstuele correctie van artikel V lid 4 van de Tijdelijke wet: *Stb*. 2025, 124, art. XIX. Deze wijziging zal per 1 juli 2025 van kracht.

[13] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 3.

[14] Beslisnota bij nota naar aanleiding van het verslag, p. 2 (Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6).

[15] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 3 en p. 29.

[16] Art. VI lid 3 Tijdelijke wet.

handhavingsmogelijkheden in te voeren. De minister heeft daarbij aangegeven dat deze bij de evaluatie van de werking van de Tijdelijke wet nader kunnen worden beoordeeld.

Over het civielrechtelijk bestuursverbod gaf de minister aan dat bij de overweging of de nieuwe regeling permanent moet worden ingevoerd, de uitkomsten zullen worden betrokken van de evaluatie van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod.[17] Het rapport betreffende deze evaluatie is in dit onderzoek meegenomen.

In het kader van de invoering van nadere civielrechtelijke handhavingsmethoden merkte de minister naar aanleiding van vragen van de Raad van State op: "*Die evaluatie zal plaatsvinden in het kader van de besluitvorming over het al dan niet invoeren van een permanente regeling. Mocht dan blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingsmogelijkheden gewenst zijn, dan zal ook worden gekeken naar de door de Afdeling* [bedoeld wordt de Afdeling advisering van de Raad van State] *genoemde aanvullingen.*"[18] En in antwoord op vragen van de Tweede Kamer: "*Mocht blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingsmechanismen gewenst zijn, dan zal ook bestuurdersaansprakelijk*[heid] *als mogelijkheid worden verkend.*'[19] En "*Mocht blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingsmechanismen gewenst zijn, dan zullen mogelijkheden daartoe zeker worden verkend.*"[20]

1.3 Onderzoek Tijdelijke wet; onderzoeksvragen

De minister heeft toegezegd om ten minste drie maanden voor het vervallen van de wijzigingen ten gevolge van de Tijdelijke wet een verslag over de werking van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Met het oog daarop heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), de Afdeling Ondernemingsrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, op verzoek van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de opdracht gegeven het onderzoek naar werking van de Tijdelijke wet uit te voeren. De empirische onderdelen zijn uitgevoerd met medewerking van SEO Economisch Onderzoek.

Het onderzoek beoogt te voorzien in een verslag van de werking van de Tijdelijke wet. In de memorie van toelichting werd door de minister al vooruitgelopen op de reikwijdte van dit onderzoek: "*De duur van de wet is vermoedelijk te kort om verslag te kunnen doen van de effecten en doeltreffendheid van de wet in de praktijk. Wel is het de bedoeling dat ingegaan wordt op de ervaringen met de toepassing van de wet in de praktijk. Daarom is gekozen voor de term "werking" van de wet, die ruimte laat om in te gaan op de feiten zoals die tegen die tijd beschikbaar zijn.*"[21]

Het doel van het onderzoek is om conform art. VI van de Tijdelijke wet antwoord te geven op de vraag of, en zo ja, in hoeverre de doelen van de Tijdelijke wet in de (prille) praktijk worden gerealiseerd en wat de ervaringen en (overige) resultaten zijn van de invoering van de wet. In de startnotitie voor dit onderzoek is een probleemstelling geformuleerd die uiteenvalt in de volgende drie categorieën:

---

[17] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.10. Zie voor het rapport G. Homburg, S. Berends, D. van Halen en E. Mulder (Regioplan), *Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod*, Amsterdam 2023.
[18] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 4, p. 4-5.
[19] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 6.
[20] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 17.
[21] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 29.

- Hoe ziet de reconstructie van de in de wet vervatte interventietheorie eruit voor wat betreft de beoogde doelen, het instrumentarium en de beoogde werking daarvan? In hoeverre vindt de verwachte werking van de wet ondersteuning in literatuur en bij deskundigen?
- Hoe is de werking van de wet in de praktijk?
- Hoe verhoudt de werking in de praktijk zich tot de (getoetste) interventietheorie van de wet? Welke succesfactoren, knelpunten en (onverwachte) neveneffecten komen naar voren en hoe zouden knelpunten kunnen worden opgelost?

Op basis van de startnotitie en gesprekken met de Begeleidingscommissie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, verdeeld over de drie categorieën die in dit onderzoek leidend zijn geweest:

A. de beleidsmatige en wettelijke vormgeving van de Tijdelijke wet;

B. de toepassing van de Tijdelijke wet in de praktijk; en

C. een toetsing van de praktijkwerking van de Tijdelijke wet aan de (getoetste) interventietheorie van de wet.

A. Vormgeving wettelijke regeling

1. Wat waren de door de wetgever gesignaleerde problemen van de turboliquidatie die de Tijdelijke wet zou beogen weg te nemen?
2. Wat waren de door de wetgever beoogde doelen van de Tijdelijke wet?
3. Met welke middelen zouden de beoogde doelen volgens de wetgever dienen te worden gerealiseerd?
4. Op welke wijze zouden de gekozen middelen volgens de wetgever bijdragen aan het bereiken van de beoogde doelen?
5. Wat waren voor inwerkingtreding van de Tijdelijke wet de meningen in de literatuur en van deskundigen over de beoogde vormgeving van de Tijdelijke wet?

B. Toepassing van de Tijdelijke wet

6. Wat zijn na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet de meningen in de literatuur en van deskundigen over de werking van de Tijdelijke wet?
7. Wat is het aantal turboliquidaties in de drie laatste jaren voor de peildatum (15 november 2020 - 15 november 2023) en hoeveel turboliquidaties hebben plaatsgevonden gedurende de twaalf maanden na de peildatum (totaal en per maand)?
8. Wat is het nalevingspercentage van de verantwoordingsverplichting uit art. 2:19b lid 1 aanhef en sub a en b BW?
   Leidt dit ook tot een inhaalslag wat betreft deponering van jaarrekeningen uit voorgaande jaren (art. 2:19b lid 1 aanhef en sub c BW)?
9. Hoe hebben de bestuurders in de onderzochte dossiers (inhoudelijk) aan de verantwoordingsverplichting voldaan (art. 2:19b lid 1, aanhef en sub a en b BW)? Is de kwaliteit van deze verantwoording in lijn met de verwachtingen van de wetgever?
10. In hoeverre wordt de turboliquidatie door ondernemers ervaren als een eenvoudige en efficiënte wijze van bedrijfsbeëindiging?
11. Hoe worden de vijf middelen uit de Tijdelijke wet door ondernemers ervaren?

12. Wat zijn de administratieve lasten voor ondernemers (in tijd en geld) van de naleving van de Tijdelijke wet?
13. Hoe worden de vijf middelen uit de Tijdelijke wet door schuldeisers ervaren (gelet op rechtsbescherming en preventie)?
14. Benutten schuldeisers de mogelijkheden die de wet biedt, zoals de beschikbare financiële rekening en verantwoording, het inzagerecht en het voeren van eventuele procedures of het treffen van een schikking naar aanleiding daarvan?
15. Is het gebruik van feitelijke en juridische mogelijkheden die schuldeisers ten dienste staan voor de bescherming van hun rechtspositie toegenomen na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet?
16. In hoeverre draagt de wet eraan bij dat onregelmatigheden of fraude bij turboliquidaties aan het licht komen?
17. Ervaren de betrokkenen bij turboliquidaties een bepaalde preventieve werking van de Tijdelijke wet?

C. Toets van de praktijkwerking aan de (getoetste) interventietheorie van de wet

18. In hoeverre is de werking van de Tijdelijke wet in de praktijk in lijn met de beoogde doelen ervan?
19. Welke succesfactoren, knelpunten en (onverwachte) neveneffecten komen bij de toepassing van de Tijdelijke Wet naar voren?
20. Hoe zouden de knelpunten kunnen worden opgelost?
21. Is er (naar aanleiding van het advies van de Raad van State) in het bijzonder behoefte aan versterking van de handhavingsmogelijkheden? Zo ja, welke?

1.4 Methoden van onderzoek

Inleiding

Het onderzoek naar de Tijdelijke wet is opgedeeld vier delen (fasen).

In fase 1 – de startfase – is onderzoek gedaan naar het beleidskader en het juridische kader van de turboliquidatie, in het bijzonder de Tijdelijke wet. Daarbij is de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Tijdelijke wet in kaart gebracht.

Vervolgens zijn in fase 2 – data - het gebruik van de turboliquidatie en de middelen van de Tijdelijke wet onderzocht. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de naleving van de verantwoordingsverplichting middels verplichte deponeringen bij de KvK.

In fase 3 is empirisch onderzoek gedaan naar de ervaringen en perspectieven vanuit de praktijk met de Tijdelijke wet door een enquête, diverse interviews en een aantal case studies.

In de vierde en laatste fase hebben we op basis van de inzichten uit de eerdere fasen de ervaringen met de Tijdelijke wet in de praktijk vergeleken met de beleidstheorie.

Deze vier fasen worden weergegeven in Figuur 1.

Fase 1: Startfase	• **Doel**: afstemming met opdrachtgever, juridische analyse en opstellen beleidstheorie, eerste inzichten voor beantwoorden onderzoeksvragen verzamelen. • **Activiteiten**: bureauonderzoek en juridische analyse, reconstructie beleidshistorie, verdiepende gesprekken.
Fase 2: Verzamelen en verwerken registerdata	• **Doel**: data vergaren/ontvangen en verwerken. • **Activiteiten**: data opvragen, verwerken en analyseren, jurisprudentieonderzoek.
Fase 3: Nader veldwerk	• **Doel**: inzicht in antwoorden onderzoeksvragen verdiepen en afstemmen enquête, interviews en case studies voortbouwend op fase 1 en 2. • **Activiteiten**: voorbereiding enquête, voorbereiding verdiepende interviews, voorbereiding case studies.
Fase 4: Synthese en rapportage	• **Doel**: conclusies trekken op basis van verzameld feitenmateriaal, opleveren eindrapportage. • **Activiteiten**: synthese, rapportage, communicatieproduct.

Figuur 1. Overzicht van de fasering van het onderzoek en de onderzoeksactiviteiten.

Fase 1: Beleidsreconstructie en juridisch-dogmatische analyse

Het eerste deel van het onderzoek omvat een reconstructie van de beleidslogica die aan de Tijdelijke wet ten grondslag ligt. De kernvraag binnen deze reconstructie is hoe de doelen die met deze wet worden nagestreefd met het (wettelijk) instrumentarium zouden moeten worden bereikt. Deze vraag is bestudeerd door (i) analyse van de parlementaire geschiedenis, (ii) systematisch literatuuronderzoek, en (iii) verdiepende gesprekken. Er is voor gekozen verder te kijken dan uitsluitend de stukken uit het formele wetgevingstraject, nu de discussie over wijziging van de regeling voor turboliquidatie al langer loopt.

Wetshistorische analyse

Analyse van de parlementaire geschiedenis van de Tijdelijke wet biedt de mogelijkheid de gedachte(n) van de wetgever te reconstrueren over de doelen van de Tijdelijke wet, alsook de motivering voor de keuze van de middelen om de gestelde doelen te bereiken.

Hiervoor is gekeken naar alle stukken uit het (pre-)wetgevingstraject van de Tijdelijke wet, waaronder de relevante parlementaire documenten en het verslag van het IAK. Deze stukken zijn gebruikt om een doelenboom te reconstrueren waarin de middelen uit de Tijdelijke wet worden verbonden aan de doelen van de wetgever bij het introduceren van de Tijdelijke wet. Daarmee worden onderzoeksvragen 1 t/m 4 (zie par. 1.3 (A)) beantwoord.

Literatuuronderzoek

Daarnaast is een systematisch literatuuronderzoek verricht om onderzoeksvraag 5 en 6 (zie par. 1.3 (A)) te beantwoorden. Het literatuuronderzoek bestaat uit twee delen. Ten eerste is een analyse gemaakt van de adviezen van vier nauw betrokken instanties en de 15 reacties vanuit voornamelijk praktijk en wetenschap op de internetconsultatie van het voorontwerp van de Tijdelijke wet. Ten tweede is de juridische literatuur onderzocht die is verschenen over (het Voorontwerp van) de Tijdelijke wet. Deze analyse geeft inzicht in meningen en gedachten vanuit

praktijk en wetenschap bij de (voorgestelde) wijziging van de turboliquidatie die van invloed kunnen zijn geweest op het wetgevingstraject. Hierbij is de literatuur doorgenomen die is verschenen tot eind april 2025, tenzij anders is vermeld.

Verdiepende gesprekken

Tot slot hebben in deze fase ook verdiepende gesprekken plaatsgevonden met wetgevingsambtenaren en beleidsambtenaren die direct betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de wet. Deze input is verwerkt bij de reconstructie van de beleidslogica. Hiermee worden onderzoeksvragen 1 t/m 4 (zie par. 1.3 (A)) beantwoord, in aanvulling op de analyse van de parlementaire geschiedenis.

Fase 2: Verzameling en verwerking empirische gegevens: registerdata en jurisprudentie

In Fase 2 is onderzoek gedaan naar objectieve data over toepassing van de turboliquidatie en de Tijdelijke wet in de praktijk. Daarvoor zijn relevante en beschikbare data opgevraagd bij de centrale partij die deze gegevens verwerkt: de KvK. Tevens is onderzoek gedaan naar verschenen rechtspraak over turboliquidaties voorafgaand aan en onder de Tijdelijke wet.

Onderzoek registerdata KvK

Vanuit de KvK zijn gegevens ontvangen die zien op registraties bij het handelsregister in verband met de opgave van de turboliquidatie en de deponering van stukken op grond van de verantwoordingsverplichting. Daarnaast zijn de data van de KvK gebruikt voor een onderzoek naar de mate waarin de verplichte stukken (tijdig en volledig) worden gedeponeerd. Deze data zijn geanalyseerd om onderzoeksvragen 7 en 8 (zie par. 1.3(B)) te beantwoorden.

De gebruikte data van de KvK over het gebruik van de turboliquidatie wijken af van de doorlopende aantallen die door het CBS zijn gepubliceerd over bedrijfsbeëindigingen, omdat de KvK voor iedere juridische entiteit afzonderlijk een waarneming kent, terwijl het CBS de gegevens consolideert. De geconsolideerde CBS gegevens hebben wij niet gebruikt in het onderzoek, tenzij anders vermeld (bijv. in paragraaf 6.2.1).

Dossieronderzoek deponeringen bij de KvK

Van de KvK is een willekeurige, geanonimiseerde selectie verkregen van gedeponeerde stukken betreffende 43 turboliquidaties die onder de Tijdelijke wet zijn gedeponeerd om aan de verantwoordingsverplichting te voldoen. Deze stukken zijn geanalyseerd ter beantwoording van onderzoeksvraag 9 (zie par. 1.3 (B)). De stukken hebben betrekking op het hulpformulier dat de KvK voor de turboliquidatie digitaal ter beschikking stelt en/of de vereiste bewijsstukken omschreven in art. 2:19b BW, zoals documenten waarin de beschrijving en/of de financiële gegevens zijn opgenomen die moeten worden gedeponeerd. Daarnaast is een koppeling gemaakt met de registerdata om inzicht te verkrijgen in de mate van tijdigheid en volledigheid van de gedeponeerde stukken.

Jurisprudentieonderzoek

In de jurisprudentie hebben rechters zich in de afgelopen jaren diverse malen uitgelaten over geschillen rondom turboliquidaties. De gepubliceerde uitspraken geven een indicatie van welke juridische vragen in deze uitspraken met name aan bod komen. In het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek is bekeken in hoeverre deze uitspraken betrekking hebben op turboliquidaties. In totaal zijn er op rechtspraak.nl vanaf 1995 tot en met april 2025 ca. 1200 uitspraken gewezen en gepubliceerd die betrekking hebben op een turboliquidatie ex art. 2:19

lid 4 BW.[22] Voor het onderzoek zijn vijftig uitspraken tussen 2011-2025 onderzocht, die door rechtspraak.nl als de meest relevante uitspraken betreffende turboliquidaties zijn gesorteerd in het zoekresultaat. Hiermee wordt een deel van onderzoeksvraag 14 (zie par. 1.3 (B)) beantwoord.

Fase 3: Nader veldwerk (inventarisatie)

De inzichten over de toepassing van de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet (Fase 2) zijn aangevuld met ervaringen over het gebruik ervan in de praktijk. Daartoe is een enquête uitgezet en zijn verdiepende interviews afgenomen.

In het kader van de interviews gaf een groot aantal zakelijk dienstverleners aan vrijwel nooit te maken te hebben met turboliquidatie, noch in een adviserende rol voor de beëindiging van een rechtspersoon, noch als adviseur voor benadeelde schuldeisers. Daarnaast leek er sprake te zijn van enige terughoudendheid vanwege de vaak negatieve berichtgeving over turboliquidaties. Ten slotte speelde een rol dat mede gelet op de korte onderzoeksperiode,[23] het niet mogelijk bleek om alle gewenste interview partners te spreken te krijgen, hetzij door volle agenda's, hetzij doordat door de beoogde gesprekspartner niet (tijdig) de vereiste interne goedkeuring of toestemming kon worden gekregen.

De respons op de enquête is vrij laag. Het is niet eenduidig te bepalen waarom de respons van zakelijk dienstverleners laag was, maar ondernemers en schuldeisers zijn moeilijk via een enquête (en voor interviews) te bereiken. Daarom verzamelden we over hen (ook) informatie over de turboliquidatie en de werking van de Tijdelijke wet door middel van een vijftal casestudies. Deze casestudies zijn verkregen naar aanleiding van eerder gehouden interviews en geven concrete praktijksituaties weer waardoor verschillende elementen van de Tijdelijke wet en/of de turboliquidatie duidelijk worden belicht. Deze aanpak meet weliswaar geen individuele ervaringen, maar leidt wel tot een methodologisch verantwoorde uitkomst over de inzichten over de toepassing van de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet.

Enquête

In de derde fase is een enquête uitgezet om nadere informatie te verzamelen, met name onder (de adviseurs van) ondernemers en dienstverleners. Daarvoor zijn dertien relevante brancheorganisaties benaderd, waarvan zeven hebben toegezegd mee te werken aan het verspreiden van de enquête (zie Annex 10).

Het direct benaderen van ondernemers en schuldeisers via (onder meer) het handelsregister is niet mogelijk gebleken vanwege privacywetgeving. Indirect zijn, via adviseurs en dienstverleners, opvattingen verkregen over hoe ondernemers en schuldeisers de turboliquidatie ervaren.

In totaal hebben 63 respondenten de enquête ingevuld, waarvan 42 de enquête volledig doorlopen hebben. Met de uitkomsten worden onderzoeksvragen 6 en 10 t/m 17 (zie par. 1.3 (B)) beantwoord. Met deze enquête is in een bredere groep dan bij de verdiepende interviews

[22] Dit betreft uitspraken waarin wordt gesproken over turboliquidatie of wordt verwezen naar art. 2:19 lid 4 BW.

[23] De korte onderzoeksperiode is ingegeven door de noodzaak om het rapport tijdig (voor de zomerperiode) op te leveren. Deze noodzaak is gelegen in het feit dat de Tijdelijke wet vervalt als deze niet tijdig wordt verlengd. Met het oog op de beoordeling van die verlenging is bij de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet toegezegd dat de Tweede Kamer uiterlijk medio augustus geïnformeerd zal worden over de werking van de wet.

onderzocht welke bekendheid en ervaringen er zijn met de Tijdelijke wet. Met de enquête is ook onderzocht in hoeverre bepaalde ervaringen met de Tijdelijk wet breder gedragen worden door zakelijk dienstverleners. Bovendien geeft de enquête de mogelijkheid om inzicht te krijgen in aspecten waarover consensus bestaat en aspecten waarover juist verschil van mening is.

Verdiepende interviews

Door middel van 22 verdiepende interviews zijn verdere inzichten verkregen over de werking van de Tijdelijke wet in de praktijk. Daarmee worden onderzoeksvragen 6 en 10 t/m 17 (zie par. 1.3 (B)) beantwoord. In de interviews hebben wij gevraagd naar de ervaringen met de Tijdelijke wet en de percepties over hoe de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet functioneert. Bij deze interviews is gekozen voor semi-gestructureerde interviews, waardoor afhankelijk van iemands achtergrond of ervaring met turboliquidatie en/of de Tijdelijke wet, ruimte bestond om door te vragen naar relevante inzichten.

Voor de verdiepende interviews is gesproken met een brede groep *stakeholders*. Dit zijn vooral dienstverleners die beroepsmatig te maken hebben met turboliquidaties, zoals advocaten, faillissementscuratoren, notarissen en andere adviseurs, bijvoorbeeld omdat ondernemers of schuldeisers hen om deskundige hulp en advies vragen. We hebben daarnaast contact gehad met personen die beleidsmatig of op het gebied van toezicht en/of uitvoering te maken hebben gekregen met turboliquidatie, waaronder de KvK, de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën, het OM en de FIOD.[24]

Aan het einde van elk interview werd een algemeen geformuleerde en open afsluitende vraag gesteld om eventuele aanvullende opmerkingen of suggesties met betrekking tot de Tijdelijke wet te verzamelen. Voor de verslaglegging was bij ieder interview een notulist aanwezig die aantekeningen heeft gemaakt. De aantekeningen zijn handmatig verwerkt tot gespreksverslagen, waarbij alle herkenbare passages zijn gepseudonimiseerd om de vertrouwelijkheid te waarborgen. Deze verslagen zijn ter controle voorgelegd aan de deelnemers en de geïnterviewden hebben toestemming gegeven voor de verwerking van de gespreksverslagen in dit onderzoek.

Casestudies schuldeisers

Om scherper zicht te krijgen op de uitwerking van de Tijdelijke wet op schuldeisers hebben we een vijftal casestudies uitgewerkt. Casestudies worden gebruikt om in verschillende scenario's te analyseren wat de positie van bepaalde actoren kan zijn, in ons geval de schuldeisers. Daarmee wordt bijgedragen aan de beantwoording van onderzoeksvragen 13 en 14 (zie par. 1.3 (B)). We hebben voor casestudies gekozen omdat het moeilijk bleek om schuldeisers via enquêtes te bereiken. Met de casestudies kunnen wij in beeld brengen hoe de Tijdelijke wet in verschillende scenario's uitwerkt, en inzicht bieden in de dynamiek tussen schuldeisers en andere partijen.

Fase 4: Conclusie en aanbevelingen

Na afronding van de bovenstaande onderdelen van het onderzoek worden de bevindingen van elk hoofdstuk samengevoegd tot een conclusie. Daarmee beogen we onderzoeksvragen 18 t/m 21 (zie par. 1.3 (C)) te beantwoorden. We hebben ons daarin gebaseerd op de resultaten van de eerdere onderzoeksfasen, waaronder de bevindingen van alle ingezette onderzoeksmethoden,

[24] We hadden ook BEH gevraagd voor een interview, maar dat verzoek is afgewezen.

zoals het literatuuronderzoek, de verschillende data-analyses, interviews, enquêtes en casestudies.

In het onderzoek wordt geanalyseerd in hoeverre de ervaring met de Tijdelijke wet in de praktijk aansluit bij de beleidslogica van de wet. Bij de toetsing van de interventietheorie aan de praktijk hebben we gekeken naar de succesfactoren, neveneffecten, knelpunten en mogelijke verbeterpunten voor de Tijdelijke wet. In onze aanbevelingen schetsen wij voor enkele knelpunten een oplossingsrichting en gaan wij in op de wenselijkheid van het treffen van aanvullende privaatrechtelijke handhavingsmethoden.

1.5 Leeswijzer

De hoofdstukindeling volgt min of meer de vier chronologische fasen van het onderzoek.

1. Inleiding Onderzoeksrapport
2. Juridisch kader: Rol van turboliquidatie in het ondernemingsrecht
3. *Totstandkoming wet*: Reconstructie van de beleidslogica
4. *Consultatiefase*: adviezen / reacties ambtelijk voorontwerp
5. Juridische literatuur over turboliquidatie en de Tijdelijke wet
6. Analyse data KvK
7. Interviews en casestudies
8. Enquête
9. Conclusies en aanbevelingen

2. Juridisch kader: de rol van turboliquidatie binnen het ondernemingsrecht

Voor een goede beoordeling van de werking van de Tijdelijke wet is van belang dat eerst het juridisch speelveld wordt geschetst. Daarmee wordt duidelijk wat de turboliquidatie inhoudt en welke plaats de turboliquidatie heeft in het geheel van methoden van beëindiging van rechtspersonen.[25] Ook wordt geschetst welke privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden er op dit moment bestaan voor onbetaald gebleven schuldeisers wanneer een rechtspersoon/schuldenaar is beëindigd via een turboliquidatie.

In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet wat een turboliquidatie is, hoe de procedure daarvoor is vormgegeven en op welke onderdelen deze procedure door de Tijdelijke wet is aangepast. Paragraaf 2.2 belicht enkele alternatieve methoden om een rechtspersoon te beëindigen en welke rol de turboliquidatie heeft ten opzichte van de besproken alternatieven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 uiteengezet welke methoden in de afgelopen jaren zoal in het leven zijn geroepen om misbruik van rechtspersonen aan te pakken. In paragraaf 2.4 gaan we in op de onderbouwing van de veronderstelling dat (veel) misbruik dan wel onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van de turboliquidatie. In paragraaf 2.5 komen de voornaamste juridische mogelijkheden aan de orde die een benadeelde schuldeiser heeft om in actie te komen na een turboliquidatie, gevolgd door de bespreking van het door ons uitgevoerde jurisprudentieonderzoek in paragraaf 2.6. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en tussenconclusie in paragraaf 2.7.

In Annex 4 is met een stroomschema inzichtelijk gemaakt welke stappen genomen moeten worden om de procedure te doorlopen voor de turboliquidatie, de reguliere ontbinding en vereffening respectievelijk de versnelde vereffening. Deze ontbindingsvormen worden in paragraaf 2.2 besproken.

2.1 Turboliquidatie: een introductie

De turboliquidatie is in de praktijk de meest voorkomende methode van beëindiging van rechtspersonen: in 2024 was in circa 80% van de gevallen van beëindiging van rechtspersonen sprake van turboliquidatie. Met name bij BV's, en in mindere mate ook stichtingen, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van deze methode.[26]

Uitleg turboliquidatie

'Turboliquidatie' is de benaming die in de praktijk is gegeven aan een ontbinding op eigen initiatief van rechtspersonen die geen baten meer hebben. De term 'baten' omvat – kort gezegd – alle vermogensbestanddelen van een rechtspersoon, waarbij ook potentiële/onzekere vorderingen worden meegerekend.[27] Bij het opheffen of overdragen van de onderneming of de activiteiten van de rechtspersoon aan een andere ondernemer, kan het zijn dat er feitelijk geen vermogensbestanddelen meer aanwezig zijn in de rechtspersoon. In dat geval is het niet zinvol om de rechtspersoon te laten voortbestaan en is het wenselijk dat deze zo efficiënt mogelijk kan

[25] Zie voor de context van turboliquidatie in het juridisch speelveld ook Baldee 2025, p. 3-11, waarin enkele elementen die in dit Hoofdstuk 2 aan de orde komen kort worden besproken.
[26] Zie voor relevante cijfers m.b.t. het gebruik van turboliquidatie Hoofdstuk 6.
[27] HR 11 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0366, r.o. 3.3 (*Bouwbedrijf Vianen*), en HR 27 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1631, r.o. 4.3. (*Adjuncten Properties/Söderqvist q.q.*).

worden beëindigd. Turboliquidatie is daarmee een effectieve methode om het bestaan van een rechtspersoon snel en eenvoudig te beëindigen.

Bij rechtspersonen kan de algemene vergadering besluiten tot de ontbinding; bij een stichting kan hiertoe worden besloten door het bestuur.[28] Als de rechtspersoon op het moment dat het ontbindingsbesluit genomen wordt geen baten meer heeft, dan houdt hij van rechtswege op te bestaan, en zal er geen vereffeningsfase volgen. Daarmee is de rechtspersoon uit het rechtsverkeer verdwenen, ook wanneer de rechtspersoon op dat moment nog schulden heeft.

Ratio voor bestaan van de turboliquidatie

De minister lichtte het belang van de turboliquidatie in 2019 als volgt toe: [29]

"*De mogelijkheid van turboliquidatie werd in 1994 ingevoerd, tegelijk met de introductie van de ambtshalve ontbindingsbevoegdheid (artikel 2:19a BW) van de KvK voor inactieve rechtspersonen. De algemene vergadering van aandeelhouders en (bij stichtingen) het bestuur werden bevoegd om te besluiten tot ontbinding zonder vereffening. Die verantwoordelijkheid past bij de autonomie van de rechtspersoon. De reden was om misbruik van lege rechtspersonen te voorkomen en het handelsregister te kunnen schonen van inactieve rechtspersonen. Het is van belang dat nieuwe rechtspersonen eenvoudig kunnen worden opgericht en dat deze vervolgens ook eenvoudig zijn op te heffen als de activiteiten worden gestaakt. Dit motief blijft relevant. Het op papier laten voortbestaan van inactieve rechtspersonen brengt immers als risico met zich dat inactieve (lege) rechtspersonen worden opgekocht om als dekmantel te fungeren voor malafide activiteiten. Het feit dat een rechtspersoon al meerdere jaren bij de KvK staat ingeschreven, kan voor een fraudeur aantrekkelijk zijn omdat het de schijn kan wekken dat het om een bonafide onderneming gaat.*"

Feitelijke vereffening voorafgaand aan ontbindingsbesluit

Wanneer een rechtspersoon voorafgaand aan de ontbinding nog vermogensbestanddelen of andere baten heeft, kan er op grond van de tekst van art. 2:19 lid 4 BW geen turboliquidatie plaatsvinden – er zijn dan immers nog baten. Om dan gebruik te kunnen maken van de turboliquidatie kan een rechtspersoon, waar mogelijk, het aanwezige vermogen voorafgaand aan de ontbinding zelf liquideren, bijvoorbeeld door activa te verkopen en de opbrengst uit te keren.[30] Dit wordt 'feitelijke vereffening' genoemd.

De feitelijke vereffening heeft hetzelfde doel als de wettelijke vereffening die plaatsvindt bij de reguliere ontbinding en vereffening: activa worden verkocht, schulden worden zoveel mogelijk voldaan en contractposities worden beëindigd, gevolgd door uitkering van een eventueel positief saldo aan de rechthebbende(n). Zo kan ervoor gezorgd worden dat de rechtspersoon op het moment dat het ontbindingsbesluit genomen wordt geen baten meer heeft, zodat is voldaan aan die essentiële voorwaarde voor toepassing van de turboliquidatie.

Het is in beginsel ter (subjectieve) beoordeling van het bestuur om vast te stellen dat er geen baten meer zijn. Deze beoordeling is echter niet doorslaggevend: wanneer (objectief) kan worden vastgesteld dat er toch een bate aanwezig was op het moment dat het besluit genomen

[28] Art. 2:19 lid 1 onder a BW.
[29] Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253 (Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 7 oktober 2019 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer), p. 4-5.
[30] Door de Flex-BV wetgeving is dit eenvoudiger geworden voor BV's. Zie Koster, *JBN* 2013. Die vereenvoudiging geldt niet voor de NV, omdat daar nog altijd een minimumkapitaal regel geldt en ten laste van dat minimumkapitaal geen uitkering mag worden gedaan.

werd, dan kan (met terugwerkende kracht) worden vastgesteld dat de rechtspersoon is blijven voortbestaan.[31] Aan de essentiële voorwaarde voor toepassing van de turboliquidatie was immers niet voldaan.

Achterblijvende schulden

Of de rechtspersoon wel of geen schulden heeft, maakt geen verschil voor de toepassing van de turboliquidatie: omdat er geen baten zijn is het immers in het geheel niet mogelijk om schulden te voldoen en kan vereffening achterwege blijven. Een faillissement heeft dan (in beginsel) geen meerwaarde omdat er geen boedelactief zal zijn waarmee een curator schuldeisers kan voldoen. Daar komt bij dat de kosten voor de werkzaamheden van de curator zelf ook niet kunnen worden voldaan.

De rechtmatigheid van de toepassing van turboliquidatie wordt als volgt onderbouwd: "*In de huidige discussie over dit verschijnsel wordt regelmatig uit het oog verloren dat zeker niet elke rechtspersoon die met schulden achter blijft en geen baten meer heeft, dus een met opzet leeggehaalde rechtspersoon hoeft te betreffen. Stel dat een ondernemer activiteiten in een BV heeft verricht, die helaas niet winstgevend zijn geweest, een niet ongebruikelijke situatie in de afgelopen crisisjaren. In de BV bevindt zich nog wel enig actief, maar dat is onvoldoende om alle crediteuren van de BV volledig te betalen. Het staat deze ondernemer dan op zichzelf vrij om met dat actief, volgens de wettelijke rangorde een deel van de crediteuren te betalen, die als eerste recht op betaling hebben. Als dan vervolgens blijkt dat er nog een tekort resteert zodat de overige crediteuren niet kunnen worden betaald, kan een turboliquidatie volgen. Niet valt in te zien hoe op deze wijze misbruik van de turboliquidatie aan de orde zou zijn.*"[32]

De onbetaald gebleven schuldeisers zullen hun vordering bij afwezigheid van baten in de rechtspersoon waarschijnlijk als oninbaar afschrijven. Dit kan worden beschouwd als een regulier bedrijfsrisico, zolang er geen sprake is van onregelmatigheden of onrechtmatig gedrag bij de feitelijke vereffening voorafgaand aan het besluit tot ontbinding, door de rechtspersoon als zodanig, zijn organen, of leden van die organen In paragraaf 2.5 bespreken we een aantal juridische mogelijkheden die openstaan voor een schuldeiser die benadeeld is (of dat vermoeden heeft) en actie wil nemen om zijn vordering alsnog voldaan te krijgen.

Procedure turboliquidatie; misbruik

De juridische procedure om tot turboliquidatie van een rechtspersoon te komen is eenvoudig: nadat het bestuur heeft geconstateerd dat de rechtspersoon geen baten heeft, neemt de algemene vergadering het besluit tot ontbinding: daarmee houdt de rechtspersoon direct op te bestaan.[33] De term "turboliquidatie" is daarmee verklaard. Na de ontbinding zorgen de voormalige bestuurders voor inschrijving van het einde van de rechtspersoon in het handelsregister. Voor de invoering van de Tijdelijke wet was hiermee de procedure afgerond. Door de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet zijn er enkele (aanvullende) wettelijke

[31] Assink | Slagter 2013 (Deel 1), §21.
[32] Tekstra, *FIP* 2016, §3. Opgemerkt zij dat de wettelijke rangorde die geldt in faillissement, niet noodzakelijkerwijs de meest aangewezen verdelingsmethode is; het is in beginsel aan (het bestuur van) de rechtspersoon-schuldenaar zelf om te bepalen welke schuldeisers – en in welke volgorde – worden voldaan. Zie ook *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 19 en de jurisprudentie over 'selectieve betaling', paragraaf 2.6.
[33] Art. 2:19 lid 1 sub a jo. art. 2:19 lid 4 BW. Voor stichtingen is het bestuur het bevoegde orgaan om tot ontbinding te besluiten.

verplichtingen voor de afwikkeling van de turboliquidatie geïntroduceerd, die later in dit hoofdstuk worden besproken.

De snelle beëindiging van de rechtspersoon, in combinatie met de beperkte communicatie daarover en het gebrek aan financiële verantwoording of informatieverstrekking door het bestuur voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet, hebben ruimte gelaten voor misbruik van deze vorm van beëindiging van rechtspersonen. De belangen van schuldeisers kunnen in het gedrang komen als zij merken dat hun schuldenaar - een, soms voor zover hen bekend, goed lopende rechtspersoon - opeens niet meer bestaat, terwijl hun vorderingen niet (volledig) zijn betaald. Wanneer voorafgaand aan de turboliquidatie vermogensbestanddelen aan de rechtspersoon zijn onttrokken of uitkeringen zijn gedaan, terwijl er schuldeisers onbetaald achterblijven, of wanneer vlak voor de ontbinding nog aankopen worden gedaan waarvoor nooit betaald wordt, kan dat een indicatie zijn dat sprake is van misbruik van de regeling. Het is onbekend in hoeveel gevallen er daadwerkelijk sprake is van misbruik en wat de omvang daarvan is. Meer informatie over het misbruik van de regeling is te vinden in paragraaf 2.4.

Tijdelijke wet – aanvullende verplichtingen voor het bestuur

Voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet was slechts vereist dat voor de rechtspersoon zonder baten een ontbindingsbesluit werd genomen en dat van het ophouden te bestaan opgave werd gedaan in het handelsregister.[34] Daarmee was de procedure afgewikkeld. De andere routes die leiden tot beëindiging van een rechtspersoon kennen vaak een uitgebreider juridisch kader met meer formele vereisten en meer waarborgen voor schuldeisers. Zie hiervoor paragraaf 2.2.

Volgens de memorie van toelichting was het gebrek aan regelgeving niet alleen nadelig voor schuldeisers, maar ook voor de toepassing door ondernemers die te goeder trouw zijn: "*Ondernemers zijn gebaat bij duidelijkheid over hoe de regeling op een nette manier kan worden toegepast, ook als er schulden achterblijven.*"[35]

Met de Tijdelijke wet streeft de wetgever naar een verbetering van het vertrouwen in het gebruik van de turboliquidatie door de transparantie te vergroten, de rechtsbescherming van schuldeisers te verbeteren en ten slotte het effectiever kunnen bestrijden van misbruik van de turboliquidatie.[36]

Verantwoordingsverplichting en mededelingsverplichting

De Tijdelijke wet legt hiertoe een aantal verplichtingen op aan het bestuur van de te ontbinden (of ontbonden) rechtspersoon, waaraan moet zijn voldaan binnen 14 dagen na de ontbinding.[37] Deze verplichting ziet in de eerste plaats op het afleggen van financiële verantwoording door het deponeren van bepaalde stukken bij (*feitelijk*: openbaar maken van informatie via) het handelsregister (de verantwoordingsverplichting, art. 2:19b lid 1 BW), aan de hand waarvan de volgende vragen zouden moeten kunnen worden beantwoord:

- Wat was de financiële situatie van de rechtspersoon voorafgaand aan de ontbinding?
- Waarom waren er geen baten meer (of: waarom was de rechtspersoon 'leeg')?

[34] Art. 2:19 lid 1 onderdeel a en lid 4 BW.
[35] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[36] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[37] Art. 2:19b BW.

- Is er voorafgaand aan het ontbindingsbesluit een feitelijke vereffening geweest? En zo ja, hoe is deze verlopen: op welke manier zijn vermogensbestanddelen verkocht en hoe is de opbrengst verdeeld?
- Zijn er nog schuldeisers onbetaald gebleven? En zo ja, wat is de reden daarvoor?

In de tweede plaats zijn de voormalige bestuurders van de rechtspersoon nu verplicht om elke schuldeiser schriftelijk te laten weten dat deze informatie bij het handelsregister beschikbaar is (de mededelingsverplichting, art. 2:19b lid 2 BW). Daar kunnen schuldeisers de gedeponeerde informatie inzien. Als zij vinden dat zij onrechtmatig benadeeld zijn door de gang van zaken rondom de turboliquidatie, kunnen zij proberen via de rechter alsnog betaling van of compensatie voor hun onbetaalde vordering te krijgen. Zie hierover paragraaf 2.5.

Dubbele opgave bij handelsregister

Bij het inrichten van de Tijdelijke wet is gekozen voor een dubbele opgave aan het handelsregister: directe inschrijving van het feit van de ontbinding en het einde van de rechtspersoon (binnen 8 dagen na het nemen van het ontbindingsbesluit, zoals voorheen ook al verplicht was) en vervolgens, binnen 14 dagen na het nemen van het ontbindingsbesluit, de deponering van stukken in het kader van de verantwoordingsverplichting van art. 2:19b lid 1 BW. Uiteraard mogen deze beide opgaven gelijktijdig worden aangeboden bij de KvK.

2.2 Alternatieve methoden voor de beëindiging van rechtspersonen

Er is een aantal alternatieve methoden waardoor een rechtspersoon vrijwillig kan ophouden te bestaan. In deze paragraaf bespreken we op hoofdlijnen een aantal van deze methoden.[38] Deze methoden kennen uiteenlopende voorwaarden voor hun toepassing en verschillende uitvoeringshandelingen om het beoogde effect, het einde van de rechtspersoon te bereiken. [39] Hiermee schetsen we de inpassing van de turboliquidatie in het omliggende systeem van het ondernemingsrecht. Voor het leesgemak zijn de relevante wetteksten voor dit onderdeel als bijlage (Annex 2) in dit rapport opgenomen. Tevens is een stroomschema opgenomen als bijlage (Annex 4), waarin de procedures voor alle methoden met uitzondering van de juridische fusie zijn weergegeven.

2.2.1. Reguliere ontbinding met vereffening[40]

De wettelijke standaardmethode voor de vrijwillige beëindiging van een rechtspersoon is de ontbinding als gevolg van een besluit van de algemene vergadering (of, bij de stichting: het bestuur), waarna vereffening plaatsvindt. Deze procedure is alleen mogelijk als de rechtspersoon meer baten dan schulden heeft, of als deze in evenwicht zijn.

---

[38] Zie over verschillende beëindigingsmethoden onder meer Koster, *WPNR* 2017en Baldee 2025, p. 3-11.
[39] Voor de volledigheid noemen we hier ook de mogelijkheid dat de rechter een rechtspersoon in bepaalde situaties kan ontbinden. Zo bepaalt art. 2:20 BW dat een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde, door de rechtbank op verzoek van het OM kan worden verboden verklaard wordt en ontbonden. Art. 2:21 lid 1 BW schrijft voor dat de rechtbank een rechtspersoon ontbindt, indien: a. aan zijn totstandkoming gebreken kleven; b. zijn statuten niet aan de eisen der wet voldoen; c. hij niet onder de wettelijke omschrijving van zijn rechtsvorm valt. Voorts geldt op basis van lid 3 dat de rechtbank een rechtspersoon kan ontbinden indien deze de in Boek 2 BW voor zijn rechtsvorm gestelde verboden overtreedt of in ernstige mate in strijd met zijn statuten handelt. Op de ontbinding van een rechtspersoon door de rechter in de in de wet bepaalde gevallen gaan wij verder niet in, nu het geen vrijwillige beëindiging van de rechtspersoon betreft.
[40] Art. 2:19 lid 1 sub a jo. art. 2:23 t/m art. 2:23b BW.

De procedure vangt aan bij het nemen van het ontbindingsbesluit. De rechtspersoon blijft na dit besluit voortbestaan, voor zover dit voor de vereffening van zijn vermogen nodig is. Van de ontbinding en de start van de vereffening moet opgave worden gedaan bij het handelsregister. Aan de naam van de rechtspersoon worden de woorden "*in liquidatie*" toegevoegd, zodat voor de buitenwereld duidelijk is dat de rechtspersoon alleen nog bestaat om het vermogen af te wikkelen.

Na het nemen van het ontbindingsbesluit moet het vermogen van de rechtspersoon vereffend worden. Dat betekent, kort gezegd, dat contracten worden beëindigd, vermogensbestanddelen worden verkocht, uitstaande vorderingen worden geïnd, en de schulden worden voldaan. Dit wordt gedaan door een of meer 'vereffenaars'. De wet regelt hoe een vereffenaar benoemd kan worden, en welke bevoegdheden, verplichtingen (en aansprakelijkheid) hij heeft.[41]

Na afloop van de vereffening stellen de vereffenaars een financiële verantwoording op van de uitgevoerde vereffening (de 'rekening en vereffening'), en een 'plan van verdeling', waarin wordt uitgelegd hoe een eventueel positief eindresultaat van de vereffening zal worden verdeeld.

Mocht tijdens de vereffening blijken dat er waarschijnlijk meer schulden dan baten zijn (een negatief liquidatiesaldo), dan kunnen de vereffenaars proberen om met *alle* (bekende) schuldeisers een betalingsregeling overeenkomen. Schuldeisers kunnen geneigd zijn hieraan mee te werken omdat zij bij een faillissement meestal geen betaling van hun vordering hoeven te verwachten, en bij een betalingsregeling mogelijk nog wel een (klein) gedeelte daarvan. Als geen overeenstemming met alle schuldeisers kan worden bereikt, dan zijn de vereffenaars op grond van de wet verplicht om aangifte tot faillietverklaring doen.[42]

De rekening en verantwoording en het plan van verdeling worden bij het handelsregister gedeponeerd. Deze deponering wordt aangekondigd in een 'nieuwsblad'[43], zodat schuldeisers van de rechtspersoon daarvan kennis kunnen nemen. Zij kunnen vanaf het moment van aankondiging twee maanden lang verzet aantekenen bij de rechtbank. Dat kunnen zij doen als hun vordering nog niet (volledig) is voldaan (de vereffenaars hebben die vordering over het hoofd gezien bijvoorbeeld), of als zij vinden dat zij benadeeld zijn door de manier waarop de wettelijke vereffening heeft plaatsgevonden.

---

[41] Art. 2:23 en 2:23a BW. Vaak treden de voormalige bestuurders van de rechtspersoon op als vereffenaar.
[42] Art. 2:23a lid 4 BW. Hierop bestaat evenwel een uitzondering, namelijk als sprake is van misbruik van bevoegdheid. Zie hierover HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636, r.o. 4.7.1 (Hoeksma q.q./R.M. Trade). De Hoge Raad oordeelde als volgt: *"(...) indien sprake is van een boedel die (nagenoeg) geen activa omvat en er geen enkele aanleiding bestaat voor de verwachting dat in het faillissement, bijvoorbeeld met toepassing van art. 42 Fw of art. 2:9 BW, activa zullen kunnen worden gegenereerd. In dat geval zal kunnen worden aangenomen dat (het bestuur van) de rechtspersoon de bevoegdheid aangifte tot faillietverklaring te doen – en daarmee de te benoemen curator te belasten met de werkzaamheden die tot beëindiging van het bestaan van de rechtspersoon moeten leiden zonder dat de curator voor zijn werkzaamheden een vergoeding tegemoet kan zien – heeft misbruikt (vgl. HR 28 juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:48, NJ 2013/365). Hierbij is van belang dat het faillissement volgens het stelsel van de Faillissementswet verdeling beoogt door de curator van het vermogen van de schuldenaar onder diens gezamenlijke schuldeisers (HR 22 juli 1988, ECLI:NL:HR:1988:ZC3883, NJ 1988/912). In het geval als hier aan de orde, dient (het bestuur van) de rechtspersoon dan ook de weg van art. 2:19 BW te bewandelen."*
[43] In art. 2:23b lid 4 BW is niet nader gespecificeerd welke eisen aan het nieuwsblad worden gesteld; de formulering wijkt af van de aankondiging van bijvoorbeeld een juridische fusie, die in een 'landelijk verspreid dagblad' moet worden geplaatst, art. 2:314 lid 3 BW. Zie hierover Ten Voorde 2006, p. 94-96.

Na afloop van deze verzettermijn wordt bij de rechtbank nagegaan of er verzet is aangetekend. Als dat niet het geval is, kan het positieve saldo dat na de vereffening resteert, aan de gerechtigden (bij kapitaalvennootschappen doorgaans de aandeelhouders) worden uitgekeerd. Na deze liquidatie-uitkering is de rechtspersoon echt "leeg", waardoor de vereffening eindigt en daarmee ook het bestaan van de rechtspersoon.[44] Het einde van de rechtspersoon wordt in het handelsregister ingeschreven, waarbij wordt aangegeven wie de bewaarder van de administratie van de rechtspersoon zal zijn.

Kanttekeningen bij deze methode:

- De verzettermijn van twee maanden is vrij lang, terwijl deze vrijwel niet wordt benut door schuldeisers.[45] De doorlooptijd om tot beëindiging te komen is daardoor (onnodig) lang.
- De vereffenaars hoeven geen financiële gegevens openbaar te maken, anders dan de rekening en verantwoording en het plan van verdeling.

2.2.2. Versnelde vereffening[46]

In de praktijk wordt de hiervoor beschreven reguliere vereffening ook wel in verkorte vorm uitgevoerd.

- Deze procedure start eveneens met het nemen van het ontbindingsbesluit, gevolgd door inschrijving in het handelsregister en de vereffening van het vermogen door een of meer vereffenaars.
- Na de vereffening van het vermogen keren de vereffenaars direct het (positieve) liquidatiesaldo uit aan de rechthebbenden, waarmee de rechtspersoon direct ophoudt te bestaan. Er zijn immers geen verdere baten bekend aan de vereffenaars, wat volgens de wet leidt tot einde van de vereffening waardoor de rechtspersoon ophoudt te bestaan.[47]
- Aan de fase van het opstellen van een rekening en verantwoording en een plan van verdeling, de deponering van deze stukken bij het handelsregister en de verzettermijn van twee maanden wordt bij de versnelde vereffening niet toegekomen, omdat de rechtspersoon niet meer bestaat.
  In de praktijk bestaan hierin wel tussenvormen, waarbij alsnog een rekening en verantwoording wordt opgesteld en gedeponeerd, en eventueel een aankondiging in het

[44] Art. 2:23b lid 9 jo art. 2:19 lid 6 BW.
[45] Ten Voorde 2006, p. 250: "*De bedoeling van de wetgever met de mogelijkheid van verzet is kort gezegd de bescherming tegen een structuuraanpassing. Deze bescherming is vormgegeven door het creëren van een blokkademogelijkheid. Voorwaarde voor de bescherming is wel dat tijdig wordt gereageerd. In het praktijkonderzoek is enerzijds geconstateerd dat van de mogelijkheid tot het aantekenen van verzet relatief weinig gebruik wordt gemaakt, maar anderzijds dat het verzetrecht in bepaalde gevallen wordt gebruikt als wapen in een conflict met de rechtspersoon die in een deponeringsprocedure betrokken is. Het praktijkonderzoek geeft geen antwoord op de vraag waarom relatief weinig van het verzetrecht gebruik wordt gemaakt. Het is denkbaar dat weinig verzet wordt aangetekend, omdat er meestal geen reden is om verzet aan te tekenen. Daarop wijst ook het zeer geringe aantal gepubliceerde uitspraken in zaken waarin de rechter is gevraagd de schuldeiser nog op andere wijze tegemoet te komen nadat eerder al de mogelijkheid van verzet heeft opengestaan*."
En op p. 251: "*Voor wat betreft de publicatie geldt dat de aankondigingen in een landelijk verspreid dagblad kunnen worden gemist, nu deze toch niet worden gelezen.*"
[46] Art. 2:19 lid 4 jo. 2:23b lid 6 en lid 9 BW. Deze wijze van beëindiging wordt ook wel aangeduid met de termen 'semi turboliquidatie' of 'turbovereffening'. Om verwarring met de term 'turboliquidatie' – die in dit rapport centraal staat – te voorkomen, spreken wij van de versnelde vereffening.
[47] Art. 2:23b lid 9 jo art. 2:19 lid 6 BW.

nieuwsblad wordt gedaan, maar kenmerkend voor de versnelde vereffening is dat in ieder geval niet de verzettermijn van twee maanden doorlopen wordt.
- Het komt voor dat ook bij deze methode *voorafgaand* aan het nemen van het ontbindingsbesluit alvast het grootste deel van het vermogen van de rechtspersoon feitelijk wordt vereffend. Daarbij worden alvast de belangrijkste contracten beëindigd, vorderingen geïnd, vermogensbestanddelen verkocht en schulden betaald. Er resteert dan op het moment dat het ontbindingsbesluit genomen wordt weinig meer dan een banksaldo van beperkte omvang. Wanneer op het moment dat het besluit genomen wordt, het (nog) aanwezige vermogen beperkt is, kan de vereffeningsfase zeer kort zijn.

Omdat deze methode uitsluitend kan worden toegepast bij een positieve vermogenspositie, blijven er volgens de wettelijke systematiek geen onbetaalde schuldeisers achter.

Kanttekeningen bij deze methode:

- Hoewel deze methode in de praktijk wel voorkomt, bestaat in de literatuur geen eenstemmigheid over de rechtsgeldigheid van deze manier om een rechtspersoon te beëindigen.[48] Deze handelswijze lijkt namelijk niet aan de ratio van de wet te voldoen.
- Het bestuur respectievelijk de vereffenaars beoordelen (subjectief) of er nog uitstaande schulden zijn en kunnen daarbij, al dan niet doelbewust, een of meer schuldeisers 'over het hoofd zien'.
- Doordat de aankondiging in een nieuwsblad en de verzetmogelijkheid bij de rechtbank worden overgeslagen, hebben schuldeisers dezelfde informatieachterstand als het geval was bij de turboliquidatie voorafgaand aan de invoering van de Tijdelijke wet.

2.2.3. Ontbinding door de KvK[49]

In 1994 is de mogelijkheid geïntroduceerd dat de KvK lege rechtspersonen bij beschikking kan ontbinden.[50] Deze regeling werd ingevoerd om de KvK in staat te stellen om het handelsregister "op te schonen" en inactieve rechtspersonen daaruit te kunnen verwijderen, onder meer om misbruik van lege rechtspersonen te voorkomen.

- Deze mogelijkheid bestaat alleen als er is voldaan aan twee of meer van de voorwaarden die in de wet worden genoemd:
    i. er staan al twee jaar geen bestuurders meer ingeschreven; en/of
    ii. de rechtspersoon is al ten minste een jaar in gebreke met de deponering van de jaarrekening; en/of

[48] Zie hierover Asser/Kroeze 2-I 2021/404: "*De versnelde vereffening staat op gespannen voet met de vereffeningsprocedure in art. 2:23b BW en omzeilt de daarin opgenomen waarborgen voor schuldeisers en gerechtigden.*" en Renssen 2016, § 4.5: "*In geval van uitkeringen bij voorbaat ex artikel 2:23b lid 6 BW wordt geen rekening en verantwoording van de vereffening opgesteld waaruit de omvang en samenstelling van het overschot blijken, alsook geen plan van verdeling. Het moge duidelijk zijn dat de rekening en verantwoording en het plan dienen ter bescherming van de schuldeisers en gerechtigden. Door het ontbreken van deze documenten zouden deze betrokkenen in hun belangen kunnen worden geschaad. Een semi-turboliquidatie is mijns inziens slechts toelaatbaar in geval de belangen van de schuldeisers en gerechtigden aantoonbaar worden gewaarborgd.*" Anders: Ten Voorde 2006, p. 68: *"(...) ik zou menen dat ook het opstellen van een rekening en verantwoording en plan van verdeling achterwege kan blijven, als deze toch niet meer in een verzetprocedure in dezelfde vereffeningsfase aan de orde kunnen komen.*".
[49] Art. 2:19a BW.
[50] *Stb*. 1994, 506. Deze wijze van beëindiging is ook bekend als de 'ambtshalve ontbindingsbevoegdheid van de KvK'. Bij deze wetswijziging is ook de mogelijkheid tot turboliquidatie ingevoerd.

iii. de rechtspersoon is al ten minste een jaar in gebreke met de betaling van vennootschapsbelasting; en/of
iv. er is geen geldig adres bekend bij het handelsregister.

- De KvK moet een zorgvuldig ingerichte procedure volgen om te voorkomen dat een rechtspersoon ten onrechte wordt ontbonden.[51]
- Als er geen voormalige bestuurders beschikbaar zijn om als vereffenaar op te treden, treedt de KvK als vereffenaar op.[52] Wanneer uit de (meestal beperkte) gegevens die de KvK ter beschikking heeft blijkt dat de rechtspersoon geen baten heeft, eindigt de rechtspersoon – door toepassing van art. 2:19 lid 4 BW - direct door de beschikking van de KvK.

Kanttekeningen bij deze methode:

- Deze "passieve liquidatie" of "armeluis vereffening" kan door ondernemers worden gebruikt (of: misbruikt) door het ertoe te leiden dat is voldaan aan twee van de omstandigheden als hiervoor genoemd (bijvoorbeeld de uitschrijving van de bestuurder en het eindigen van de huurovereenkomst van het bedrijfspand op het ingeschreven adres). De ondernemer zal dan zelf geen verdere actie ondernemen of formaliteiten vervullen om de rechtspersoon te beëindigen en deze sluimerend laten voortbestaan, tot het moment dat de KvK de rechtspersoon ontbindt.
- De KvK beschikt bij het uitvoeren van de vereffening over (zeer) beperkte financiële informatie over de rechtspersoon.
- Uit een cijfermatige analyse van de Belastingdienst uit 2019[53] blijkt dat in bijna 78% (!) van de gevallen van ambtshalve ontbinding door de KvK schulden in de rechtspersoon achterbleven.
  Ter vergelijking: bij de turboliquidatie was dat bijna 21%, waarbij moet worden opgemerkt dat door de grotere frequentie van turboliquidaties, er in absolute cijfers ruim twee keer zo vaak schulden achterbleven bij de turboliquidatie (37.610) dan bij de ambtshalve ontbinding (18.293). Het is niet duidelijk om welke uitstaande bedragen het bij deze aantallen gaat.
  Het feit dat er schulden in de rechtspersoon achterblijven betekent niet noodzakelijk dat sprake is van misbruik of fraude: ook bij *bona fide* turboliquidaties kan de situatie zich voordoen dat het door de te hoge schuldenlast niet mogelijk is een rechtspersoon voort te zetten.

2.2.4. Faillissement[54]

Een faillissement staat alleen open wanneer een rechtspersoon zodanig grote financiële problemen heeft dat hij verkeert in een toestand dat hij heeft opgehouden te betalen.

---

[51] Art. 2:19a leden 3 t/m 6. Tegen de beschikking van de KvK om een rechtspersoon staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (lid 8).
[52] Art. 2:19a lid 7 BW.
[53] Analyse 2019, *i.e.* Bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253 (Ministerie van Financiën, *Analyse (turbo)liquidaties*, p. 5. Het onderzoek, gedateerd 19 september 2019, werd uitgevoerd door de afdeling DataFundamenten en Analytics van de Belastingdienst, op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
[54] Art. 2:19 lid 1 onderdeel c BW jo. art. 173 Fw.
Andere op rechtspersonen gerichte insolventieprocedures hebben niet als primair doel dat de rechtspersoon wordt ontbonden en ophoudt te bestaan. Wel kan dit een gevolg zijn van de procedure, zoals bij de gecontroleerde afwikkeling van een schuldenaar in een onderhands akkoord buiten

- Aangifte tot faillissement kan worden gedaan door de rechtspersoon zelf of door twee of meer schuldeisers, of in uitzonderlijke gevallen door het OM.[55]
- Er wordt geen ontbindingsbesluit genomen; de ontbinding volgt uit het faillissement. In een faillissement wordt een rechtspersoon ontbonden zodra de boedel in staat van insolventie verkeert en tot de vereffening wordt overgegaan of – zonder vereffening – doordat de rechtspersoon wegens gebrek aan baten wordt opgeheven.[56]
- In het faillissement wordt geen vereffenaar benoemd, maar een curator aangesteld die de vereffening van de failliete boedel uitvoert, onder toezicht van de rechter-commissaris.[57] De curator wordt voor zijn activiteiten uit de boedel betaald (waar dat mogelijk is).[58]
- De curator is bevoegd om, als daar aanleiding voor is, ten behoeve van de gezamenlijke schuldeisers een vordering in te stellen tegen de voormalige bestuurders van de rechtspersoon om hen persoonlijk aansprakelijk te stellen voor geleden schade, of voor het gehele boedeltekort.[59]
  Als er vrijwel geen baten aanwezig zijn in de boedel en verhaal op de bestuurder(s) niet mogelijk lijkt, blijft een onderzoek naar onregelmatigheden of een vordering om een bestuurder aansprakelijk te stellen veelal achterwege, omdat de kosten die een curator daarvoor moet maken en zijn salaris niet gedekt zijn.[60]
- Indien de vordering van de curator om een bestuurder aansprakelijk te stellen door de rechter wordt toegewezen, neemt het bedrag van de failliete boedel toe met het bedrag van de schadevergoeding, of wordt de bestuurder hoofdelijk aansprakelijk voor het tekort. Aangezien de aangesproken personen niet altijd voldoende verhaal bieden, biedt dit in die gevallen geen soelaas.

Kanttekening bij deze methode:

- Wanneer duidelijk is dat de rechtspersoon (vrijwel) geen baten heeft, staat dat in principe in de weg aan faillietverklaring. Op grond van jurisprudentie dient in die gevallen gebruik te worden gemaakt van de turboliquidatie.[61] Het is dan immers niet zinvol om de curator werkzaamheden te laten verrichten en om een formeel traject te doorlopen waarbij kosten worden gemaakt die niet verhaald kunnen worden.

  De Hoge Raad oordeelde als volgt: "*In dat geval zal kunnen worden aangenomen dat (het bestuur van) de rechtspersoon de bevoegdheid aangifte tot faillietverklaring te doen – en daarmee de te benoemen curator te belasten met de werkzaamheden die tot beëindiging van het bestaan van de rechtspersoon moeten leiden zonder dat de curator voor zijn werkzaamheden een vergoeding tegemoet kan zien – heeft misbruikt (vgl. HR 28*

faillissement (WHOA-traject). Er wordt daarbij gebruik gemaakt van het algemene kader van Boek 2 BW voor reguliere vereffening of turboliquidatie van de rechtspersoon.

[55] Art. 1 Fw.

[56] Art. 2:19 lid 1 onderdeel c en lid 6 BW en art. 173 Fw.

[57] Art. 68 lid 1 jo art. 64 lid 1 Fw.

[58] Art. 15 lid 3 jo art. art. 71 Fw.

[59] Art. 2:9, art. 2:138/248 en art. 6:162 BW.

[60] Zie over deze problematiek 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*, Leiden 2024. Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek dat de Universiteit Leiden en SEO Economisch Onderzoek hebben uitgevoerd naar de knelpunten bij de financiering van faillissementscuratoren in Nederland en de mogelijke oplossing daarvan. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC, op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

[61] HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*).

juni 2013, ECLI:NL:HR:2013:48, NJ 2013/365). Hierbij is van belang dat het faillissement volgens het stelsel van de Faillissementswet verdeling beoogt door de curator van het vermogen van de schuldenaar onder diens gezamenlijke schuldeisers (HR 22 juli 1988, ECLI:NL:HR:1988:ZC3883, NJ 1988/912). In het geval als hier aan de orde, dient (het bestuur van) de rechtspersoon dan ook de weg van art. 2:19 BW te bewandelen."[62]

2.2.5. Juridische fusie[63]

Voor de volledigheid noemen we hier ook de juridische fusie als methode om een rechtspersoon te beëindigen. Er vindt bij deze methode geen ontbinding plaats: bij een juridische fusie gaan een of meer (verdwijnende) rechtspersonen samen met een andere rechtspersoon, waardoor de vermogens van de betrokken rechtspersonen samensmelten.

De juridische fusie wordt veel gebruikt bij herstructurering van een groep rechtspersonen als bedoeld in art. 2:24b BW, maar ook bij het samenvoegen van rechtspersonen om commerciële redenen. Bij een losstaande rechtspersoon die beëindigd moet worden (bijv. MKB-vennootschap), is deze methode geen relevant alternatief.

- Een verdwijnende rechtspersoon houdt door de fusie op te bestaan en het gehele vermogen van deze rechtspersoon gaat onder algemene titel op de verkrijgende rechtspersoon over.[64]
- Doordat het gehele vermogen en alle rechten en verplichtingen van de verdwijnende rechtspersoon overgaan op de verkrijgende rechtspersoon, kunnen schuldeisers van de verdwijnende rechtspersoon terecht bij de verkrijgende rechtspersoon om hun vordering te innen.
- Voor een juridische fusie geldt een formele procedure bestaand uit informatieverschaffing door deponering van stukken bij het handelsregister, aankondiging daarvan in een landelijk verspreid dagblad, gevolgd door een verzettermijn voor crediteuren van een maand, waarna besluitvorming plaatsvindt en ten slotte de notariële akte van fusie wordt verleden. De fusie treedt een dag na het verlijden van de akte in werking. De procedure lijkt in veel opzichten op de procedure van de reguliere vereffening, maar wijkt op enkele onderdelen af.

Kanttekeningen bij deze methode:

- Deze mogelijkheid staat uit zijn aard alleen open als er een verkrijgende rechtspersoon in beeld is die zal blijven bestaan. Als alternatief voor turboliquidatie is de juridische fusie daarom niet altijd relevant.
- Deze methode vergt veel formele stappen, papierwerk en de inschakeling van een notaris. Deze optie is daarom relatief duur en tijdrovend (NB: de verzettermijn bij fusie is een maand korter dan bij de reguliere ontbinding).
- Het feit dat schuldeisers van verdwijnende rechtspersonen bij de verkrijgende rechtspersoon terecht kunnen kan als voordeel worden beschouwd voor de positie van schuldeisers of de reputatie van de groep als geheel, maar ook als nadeel omdat er onzekerheid blijft bestaan over onbekende schuldeisers die zich geruime tijd na de fusie melden om alsnog hun vordering betaald te krijgen.

[62] HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*).
[63] Art. 2:309 e.v. BW.
[64] De overgang onder algemene titel komt ook voor bij natuurlijke personen: bij overlijden gaat het gehele vermogen van de overledene onder algemene titel over op de erfgenamen, art. 4:182 BW.

2.2.6. Welke route kiest de rechtspersoon?

Uit de systematiek van de wet volgt dat de algemene vergadering van een rechtspersoon doorgaans een bepalende rol heeft in de besluitvorming die leidt tot de beëindiging.[65] Dat neemt niet weg dat het bestuur, als strategiebepalend en uitvoerend orgaan, een grote rol speelt bij de voorbereiding en uitvoering van het besluit van de algemene vergadering. Het bestuur is belast met het financiële beheer en de administratie van de rechtspersoon en heeft daardoor het beste inzicht in de financiële positie van de rechtspersoon, en op de mogelijke aanwezigheid van baten.

Bij de keuze van de methode van beëindiging speelt onder meer een rol wie het initiatief kan nemen tot de procedure, of de rechtspersoon nog baten heeft en of, en in welke mate, er financiële problemen zijn. Beknopt weergegeven:

- staan voor rechtspersonen die overwegend baten hebben de reguliere vereffening, versnelde vereffening, juridische fusie en ontbinding door de KvK open; [66]
- staan voor rechtspersonen die uitsluitend respectievelijk overwegend schulden hebben de turboliquidatie, de ontbinding door de KvK en het faillissement open en (onder omstandigheden) de juridische fusie; en
- kan door lege rechtspersonen, dus zonder baten en zonder schulden, worden gekozen voor turboliquidatie, of kan worden voorgesorteerd op ontbinding door de KvK.

Aanwezigheid baten/schulden	Beëindigingsmogelijkheden
Geen baten, geen schulden	Turboliquidatie Ontbinding door KvK
Geen baten, wel schulden	Turboliquidatie Ontbinding door KvK Juridische fusie
Wel baten, geen schulden	Reguliere vereffening Versnelde vereffening Juridische fusie Ontbinding (& vereffening) door KvK
Wel baten, wel schulden	Reguliere vereffening Versnelde vereffening Juridische fusie Ontbinding (& vereffening) door KvK Faillissement

Tabel 1. Ontbindingsmogelijkheden rechtspersonen.

Ten opzichte van de in deze paragraaf besproken alternatieven heeft de turboliquidatie een aantal voordelen, die bijdragen aan het veelvuldig gebruik van deze beëindigingsmogelijkheid:

[65] Alleen bij de stichting, die geen algemene vergadering heeft (omdat er geen leden kunnen zijn in een stichting), is het bestuur bevoegd om te beslissen over de beëindiging, tenzij de statuten een andere regeling inhouden.

[66] Voor de volledigheid: wanneer een rechtspersoon *met* baten door een feitelijke vereffening ervoor zorgt dat deze baten voorafgaand aan het ontbindingsbesluit zijn verdwenen, is turboliquidatie alsnog een mogelijkheid. Op het moment van de ontbinding heeft deze rechtspersoon dientengevolge *geen* baten meer.

- De turboliquidatie maakt het mogelijk dat rechtspersonen relatief snel en eenvoudig kunnen ophouden te bestaan,[67] zonder dat er een verzettermijn van twee maanden in acht genomen hoeft te worden. De snelheid en besparing van kosten van de aankondiging in het nieuwsblad dragen bij aan de efficiëntie van de procedure.
- Dat er feitelijk kan worden vereffend door de voormalige bestuurders, buiten faillissement en buiten een wettelijk vereffeningstraject, wordt in de praktijk als een voordeel gezien omdat het veel flexibiliteit geeft.
- In tegenstelling tot de versnelde vereffening bestaat er geen discussie over de wettelijke toelaatbaarheid van de turboliquidatie.

Voor de volledigheid merken we nog op dat eind 2022 door de Europese Commissie een richtlijnvoorstel is gepubliceerd gericht op de harmonisatie van enkele onderdelen van het insolventierecht.[68] Een van deze onderdelen betreft de vereenvoudigde vereffeningsprocedure voor van insolvente micro-ondernemingen.[69] Aangezien op dit onderdeel van het richtlijnvoorstel (in tegenstelling tot andere onderdelen) nog niet veel vooruitgang is geboekt, gaan we op deze vereffeningsvorm niet verder in.

2.3 Algemeen: misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen

Het tegengaan van misbruik met turboliquidaties is een belangrijke aanleiding van de Tijdelijke wet.[70] Dit thema speelt echter niet alleen bij turboliquidaties. In de afgelopen decennia heeft tegengaan van misbruik en fraude door rechtspersonen met financiële problemen veel aandacht gekregen van de Nederlandse wetgever. Inmiddels wordt in tal van wet- en regelgeving daaraan invulling gegeven, erop gericht de integriteit van het rechtsverkeer te versterken. Bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het Functioneel Parket wordt gekeken hoe de beschikbare handhavingsinstrumenten zo doeltreffend en effectief mogelijk kunnen worden ingericht, onder meer door ook gebruik te maken van private partijen en/of civielrechtelijke mogelijkheden.[71] In Nederland verzorgen onder meer het notariaat en de KvK als 'poortwachters' een grote rol in het tegengaan van misbruik door rechtspersonen. Daarnaast zijn er door diverse wetgevingsinitiatieven nieuwe instrumenten geïntroduceerd om misbruik en fraude tegen te gaan, zowel via het strafrecht als via het civiele recht.

Deze paragraaf geeft enige context bij de wijze waarop misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen met financiële problemen is ingericht. Daarbij wordt allereerst beknopt het algemene doorlopende toezicht op rechtspersonen door de Dienst Justis besproken. Verder wordt ingegaan op de versterkte aandacht voor bestrijding van misbruik en fraude binnen het faillissementsrecht. In de afgelopen jaren is de taak van de faillissementscurator om onregelmatighedenonderzoek te doen wettelijk verankerd.[72] Door deze regeling kan de curator ter financiering van zijn onderzoek naar onbehoorlijk bestuur en paulinaneus handelen een

[67] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 5.
[68] Richtlijnvoorstel (EU) 2022/0408, COM(2022)702, te raadplegen via https://eur-lex.europa.eu/. Zie over de gevolgen voor de turboliquidatie als dit voorstel ongewijzigd zou worden vastgesteld onder meer De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023; Karapetian, *TvI* 2023; Zonneveld & Bakker, *OenF* 2024.
[69] Titel VI van het richtlijnvoorstel.
[70] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2021/22, 36 172, nr. 3, p. 1-2. Misbruik en onregelmatig gebruik van de turboliquidatie wordt nader besproken in paragraaf 2.4.
[7171] Zie over de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het Functioneel Parket: De Crom, Meekel en Van Onna, 2022.
[72] Art. 68 lid 2 Fw.

beroep doen op de Garantstelingsregeling curatoren.[73] Daarnaast heeft de wetgever een civielrechtelijk bestuursverbod geïntroduceerd en is de strafbaarstelling van faillissementsfraude herzien en uitgebreid.

Doorlopend toezicht op rechtspersonen

De afdeling TRACK van de Dienst Justis – onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid – houdt doorlopend toezicht op alle rechtspersonen.[74] Op grond van de Wet controle op rechtspersonen voert Justis op basis van risico-indicatoren en data uit verschillende bronnen *screenings* uit van rechtspersonen en hun bestuurders. Daarmee houdt Justis toezicht op het mogelijk misbruik van rechtspersonen, waaronder fraude, witwassen, belastingontduiking en ondermijning.

Op basis van risicoprofielen onderzoekt Justis bij verhoogde risico signalen of er sprake is van misbruik van een rechtspersoon, bijvoorbeeld faillissementsfraude. Als daar aanwijzingen voor zijn, kan Justis dit doorgeven aan handhavingsinstanties zoals het OM, de Belastingdienst, FIOD of de politie. In ernstige gevallen kan het OM een verzoek doen bij de rechtbank om een rechtspersoon te laten ontbinden op grond van het maatschappelijk onwenselijk handelen[75] of overgaan tot strafrechtelijke vervolging.

Daarnaast maakt Justis zogeheten netwerktekeningen van rechtspersonen waarmee inzichtelijk wordt met wie een rechtspersoon is verbonden, in binnen- en buitenland. Dit zijn visuele weergaven van betrokkenen bij een rechtspersoon, waaronder de bestuurders, gerelateerde rechtspersonen, maar ook eventuele faillissementen en ontbindingen van deze personen. Deze tekeningen zijn gebaseerd op openbare bronnen, waaronder het handelsregister, het Centraal Insolventieregister, het kadaster en buitenlandse openbare registers. Deze netwerktekeningen kunnen onder meer door faillissementscuratoren en rechters-commissarissen worden opgevraagd.[76] De netwerktekening kan curatoren ondersteunen in het onderzoek naar wie als (indirect) bestuurder aansprakelijk kan worden gesteld en wie mogelijk verhaal bieden.[77]

Onregelmatigheidsonderzoek door de faillissementscurator

Met de Wet versterking positie curator[78] is in de Faillissementswet vastgelegd dat de curator bij de vervulling van zijn taak mede belast is met het opsporen van onregelmatigheden in het faillissement en het bevorderen van de afwikkeling daarvan. Daartoe is art. 68 Fw aangepast en heeft de curator de wettelijke taak gekregen om in elk faillissement onderzoek te doen naar mogelijke onregelmatigheden die het faillissement hebben veroorzaakt, het vereffenen van de faillissementsboedel bemoeilijken of het tekort in het faillissement hebben vergroot.[79]

De curator dient van zijn onderzoek verslag uit te brengen bij de rechter-commissaris en, indien nodig, melding of aangifte te doen van onregelmatigheden bij de relevante bevoegde instanties, zoals het OM of de Belastingdienst.[80] Het onregelmatigheidsonderzoek kan zowel civiele of strafrechtelijke vervolgprocedures ondersteunen. De wettelijke verankering heeft onderstreept

---

[73] Garantstellingsregeling curatoren 2023, *Stcrt.* 2023, 9704.
[74] Zie: www.justis.nl/producten/toezicht-op-rechtspersonen. Zie over de doeleinden, reikwijdte en werkwijze van de Wet controle op rechtspersonen: Asser/Van Olffen & Rensen 2-IIa 2024/63.
[75] Art. 2:20 lid 1 BW.
[76] Art. 6 onder d Besluit controle op rechtspersonen.
[77] Zie nader De Vries 2024, par. 6.3.
[78] *Stb*. 2017, 124.
[79] Art. 68 lid 2 onder a Fw.
[80] Art. 68 lid 2 onder b en c Fw.

dat de curator een fraudebestrijdende rol heeft en biedt de curator meer handvatten om te kunnen handelen indien er sprake is van onregelmatigheden.[81]

De curator kan bij het doen van onregelmatigheidsonderzoek gebruik maken van zijn rechten om informatie over de schuldenaar te verkrijgen van de schuldenaar zelf of door informatie op te vragen bij verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij fraudebestrijding. Dit omvat onder meer de vergaande rechten die een curator heeft tot het verkrijgen van inlichtingen en medewerking van de schuldenaar en zijn bestuurders en commissarissen.[82] Daarnaast kan een curator onder meer de hiervoor genoemde netwerktekening van de Dienst Justis opvragen. Bij de Belastingdienst kan een curator verhaalsinformatie opvragen van de schuldenaar, mits dit ook een fiscaal belang dient. Verder zijn er mogelijkheden om strafrechtelijke informatie of opsporingsinformatie bij het OM of de FIOD op te vragen.[83]

Garantstellingsregeling curatoren

De Garantstellingsregeling curatoren 2023 voorziet curatoren van een voorschot in een faillissement met onvoldoende baten voor het doen van onderzoek naar onbehoorlijk bestuur en benadeling van schuldeisers in faillissementen.[84] De regeling is bedoeld om te voorkomen dat curatoren in zogeheten 'lege boedels' – faillissement waarin onvoldoende vermogen aanwezig is om een onderzoek te bekostigen – worden weerhouden van het verrichten van dit onderzoek. De Garantstellingsregeling curatoren vergoedt kosten voor het instellen van een rechtsvordering op grond van zowel onbehoorlijk bestuur als paulianeus handelen, maar ook de kosten voor het instellen van een verhaalsonderzoek of vooronderzoek naar de mogelijkheden hiervan.[85]

De Garantstellingsregeling curatoren wordt uitgevoerd door de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De regeling maakt het mogelijk dat curatoren een voorschot krijgen – in de vorm van een garantstelling – op basis van vooraf gestelde voorwaarden. Deze voorwaarden omvatten onder meer dat er een beredeneerde schatting wordt overgelegd van de te maken kosten, dat de kosten in redelijke verhouding staan tot de te verwachten opbrengst uit verhaalsacties van de curator, en dat de kosten in redelijke verhouding staan tot de omvang van de boedel.[86] De curator is gehouden rekening en verantwoording af te leggen over de wijze waarop het voorschot is aangewend en daarnaast de minister te informeren over de uitkomsten van zijn handelen.[87]

Civielrechtelijk bestuursverbod

Naast het strafrechtelijke bestuursverbod[88] heeft de Wet civielrechtelijk bestuursverbod de civiele rechter de mogelijkheid gegeven een bestuursverbod op te leggen aan natuurlijke personen. Dit verbod kan worden opgelegd aan bestuurders die betrokken zijn geweest bij een faillissement waarin sprake was van onbehoorlijk bestuur dat een belangrijke oorzaak van het

---

[81] De fraudebestrijdende taak van de curator binnen de Wet versterking positie curator is in 2023 geëvalueerd door het WODC, zie: Rapport Positie curator en civielrechtelijk bestuursverbod. Deze taak is ook aangehaald in het kader van het WODC onderzoek naar de beloning van de curator bij lege boedels, zie Rapport Beloning van curatoren.
[82] Art. 105 en 105a Fw.
[83] Zie nader De Vries 2024, par. 6.2-6.4.
[84] Zie nader: www.justis.nl/producten/garantstellingsregeling-curatoren-gsr.
[85] Zie art. 2 lid 1 Garantstellingsregeling curatoren 2023.
[86] Art. 6 Garantstellingsregeling curatoren 2023.
[87] Art. 8 en 9 Garantstellingsregeling curatoren 2023.
[88] Zie art. 28 lid 1 jo. 349 lid 2 Sr.

faillissement is geweest.[89] Het verbod geldt voor een periode van maximaal vijf jaar en strekt zich uit tot het besturen van of toezicht houden op andere rechtspersonen.[90] De regeling beoogt het maatschappelijk onwenselijke verschijnsel van stelselmatige faillissementsfraudeurs te bestrijden.[91]

Naast kennelijk onbehoorlijk bestuur kunnen ook het niet tijdig voldoen aan de publicatieplicht of het niet meewerken aan de curator aanleiding vormen voor het opleggen van een verbod.[92] De maatregel heeft een preventief karakter en draagt bij aan het versterken van de integriteit van het ondernemingsrechtelijk verkeer door frauduleus gebruik van rechtspersonen en misbruik van het faillissementsinstrumentarium tegen te gaan.[93]

Strafbaarstelling van faillissementsfraude

De Wet herziening strafbaarstelling faillissementsfraude is in 2016 in werking getreden en had tot doel de strafrechtelijke aanpak van faillissementsfraude te moderniseren en effectiever te maken. De wet herziet en actualiseert Titel XXVI van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.[94] Deze artikelen betreffen de benadeling van schuldeisers of rechthebbenden en zien op strafbaar handelen zowel vóór, tijdens als na een faillissement. Daarbij is onder meer verduidelijkt dat ook gedragingen die plaatsvinden vóór de faillietverklaring, zoals het onttrekken van vermogen of het vervalsen van de administratie, onder de strafbaarstelling vallen. Tevens is de reikwijdte van de strafbaarstelling uitgebreid tot feitelijk leidinggevenden en medeplegers.

De wet voorziet in hogere strafmaxima en biedt meer ruimte voor vervolging van complexe fraudepatronen, mede doordat niet langer vereist is dat het faillissement daadwerkelijk is ingetreden. Onder omstandigheden volstaat het nu dat er sprake is van oogmerk op benadeling van schuldeisers. De herziening versterkt de strafrechtelijke handhaving en fungeert als sluitstuk op civielrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit binnen het insolventierecht.

Volgens Karapetian kunnen strafrechtelijke bepalingen, zoals art. 347 Sr. eveneens worden toegepast in de situatie van onregelmatigheden bij turboliquidatie: "*Uit kracht van deze bepaling is de bestuurder ook zonder dat het faillissement intreedt strafbaar indien hij buitensporig middelen van de rechtspersoon heeft verbruikt, uitgegeven of vervreemd, ten gevolge waarvan de rechtspersoon ernstig nadeel ondervindt en het voortbestaan in gevaar komt. De bezwaren met betrekking tot de toepassing van een faillissementseis in de art. 340 t/m 343 Sr zijn hiermee echter niet verdwenen. De reden daarvoor is dat art. 347 Sr en de artt. 340 t/m 343 Sr niet (per se) op dezelfde gedragingen zien. Voor toepassing van art. 347 Sr is vereist dat de kwestieuze gedragingen van de bestuurder tot gevolg hebben dat de rechtspersoon ernstig nadeel wordt toegebracht én zijn continuïteit in gevaar wordt gebracht. Het gaat met andere woorden om situaties waarin het handelen van de bestuurder de insolventie van de rechtspersoon veroorzaakt – of dreigt te veroorzaken.*"[95]

---

[89] Art. 106a Fw.
[90] Art. 106b Fw.
[91] *Kamerstukken II* 2013/14, 34 011, nr. 3, p. 4.
[92] Art. 106a lid 1 Fw.
[93] De Wet civielrechtelijk bestuursverbod is in 2023 geëvalueerd door het WODC, zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/18/tk-bijlage-eindrapport-evaluatie-wvpc-en-wcb-regioplan.
[94] Art. 340-349 Sr.
[95] Karapetian 2019, p.305.

2.4 Misbruik en onregelmatig gebruik van turboliquidatie

2.4.1 Zorgen om misbruik turboliquidatie

Aanleiding voor de introductie van de Tijdelijke wet waren onder meer de zorgen bij de minister over het mogelijke misbruik dat rechtspersonen kunnen maken van een turboliquidatie. Voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet was het mogelijk voor een rechtspersoon om tot een turboliquidatie over te gaan zonder dat hierover enige verantwoording hoefde te worden afgelegd. Bij gebrek aan een wettelijk geregelde vereffeningsfase (met de daaraan gekoppelde transparantieverplichtingen) waren er nauwelijks waarborgen tegen misbruik. Het bestuur van de rechtspersoon was slechts gehouden om in het handelsregister van de KvK opgaaf te doen van de ontbinding zonder baten.[96] Bovendien bestonden er met name voor schuldeisers geen goede mogelijkheden om informatie te verkrijgen, bijvoorbeeld (i) of een rechtspersoon daadwerkelijk geen baten had op het moment van turboliquidatie, (ii) hoe voorafgaand aan de turboliquidatie het vermogen van de rechtspersoon was vereffend en (iii) of de resterende baten op al dan niet rechtmatige wijze onder de schuldeisers en/of aandeelhouders waren verdeeld.

Vormen misbruik

Vóór de Tijdelijke wet kon een rechtspersoon zonder openheid van zaken te geven op een turboliquidatie voorsorteren en daarvan gebruik maken. De regeling liet zich daarmee eenvoudig lenen voor misbruik, door het ertoe te leiden dat de rechtspersoon wel schulden, maar geen baten meer had. Dit kan worden gedaan door onrechtmatige dividenduitkeringen, door de resterende baten aan te wenden voor de betaling van enkele (gerelateerde) schuldeisers, met onrechtmatige selectieve wanbetaling van een of meer schuldeisers tot gevolg, of door baten te ontvreemden of weg te sluizen naar het buitenland.[97] Uit de rechtspraak blijkt dat turboliquidaties hebben plaatsgevonden terwijl bepaalde baten werden verzwegen, waaronder kansrijke bestuurdersaansprakelijkheidsvorderingen.[98]

Met een ontbindingsbesluit werd vervolgens bewerkstelligd dat de rechtspersoon ophield te bestaan. Schuldeisers werden dan achteraf geconfronteerd met onbetaalde vorderingen op een schuldenaar die niet meer bestond en hadden geen inzicht in de laatste financiële stand van zaken bij de schuldenaar. Daarmee zou de rechtspersoon een faillissement kunnen vermijden, waarin de curator een belangrijke taak zou hebben gehad om onderzoek te doen naar het bestaan van onregelmatigheden. Op basis daarvan zou hij vorderingen in kunnen stellen tegen de bestuurders voor benadelende rechtshandelingen voor de boedel.[99]

Voor zover schuldeisers van de ontbonden rechtspersoon achteraf geconfronteerd werden met een turboliquidatie, bleven zij daardoor meestal met lege handen achter. Bij gebrek aan informatie over wat er in aanloop naar de turboliquidatie had plaatsgevonden, waren zij zeer beperkt in hun mogelijkheden om tegen een mogelijk malafide turboliquidatie op te komen. Zij zouden alsnog een faillissement kunnen aanvragen, een bestuurder aansprakelijk kunnen stellen of de rechtspersoon tijdelijk kunnen laten herleven door het (her)openen van de

[96] Art. 2:19 lid 4 BW.

[97] Zie over misbruik onder meer C. Driessen, '*Turboliquidatie: een toolkit voor fraudeurs*', *NRC* 19 november 2018; Nethe 2016; Renssen 2016 en Renssen, *Ondernemingsrecht* 2014.

[98] Onder meer Rb. Den Haag 1 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4354; Rb. Gelderland 6 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2441; Rb. Rotterdam 15 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4382; Rb. Noord-Holland 18 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:4677.

[99] Art. 68 lid 2 Fw.

vereffening te verzoeken.[100] Juist door het gebrek aan informatie was het in dergelijke procedures lastig om een dergelijke vordering te onderbouwen, door feiten te bewijzen of aannemelijk te maken.

Eerdere debatten in de Tweede Kamer over misbruik van turboliquidatie

In de Tweede Kamer was al vaker debat gevoerd over de vraag of schuldeisers beter beschermd moeten worden bij turboliquidaties, en over malafide turboliquidaties.[101] In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Tijdelijke wet refereert de minister eraan dat in 2019 vanuit de Tweede Kamer concreet is voorgesteld om art. 2:19 lid 4 BW – de wettelijke grondslag voor de turboliquidatie – "*zodanig aan te passen dat een rechtspersoon zonder baten alleen ophoudt te bestaan als er ook geen schulden zijn*. [onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 210, p. 5]. *Voor deze beperking van de turboliquidatie is uiteindelijk niet gekozen. Het voorkomt misbruik niet en is ook niet handhaafbaar. Fraudeurs die baten verzwijgen, kunnen evengoed schulden verzwijgen. Schuldeisers komen daarmee niet in een betere positie te verkeren. Er doen zich bovendien lang niet altijd onregelmatigheden voor. Een nadeel van deze beperking is bovendien dat het aanleiding zou kunnen geven tot een toeloop van een groot aantal faillissementen met lege boedels, die uiteindelijk zullen worden opgeheven vanwege het ontbreken van baten. Een schuldeiser schiet daar per saldo niets mee op en een curator, die vanwege een lege boedel geen salaris ontvangt voor zijn werkzaamheden, evenmin.*".[102]

Naar aanleiding van dit voorstel vanuit de Tweede Kamer heeft de minister in 2019 aangekondigd dat hij een wetsvoorstel zou voorbereiden waarin de verantwoordingsverplichting van rechtspersonen die van de turboliquidatie gebruik maken, zou worden verscherpt en dat daarbij de transparantie bij de toepassing van de turboliquidatie voor schuldeisers zou worden vergroot. Met die voorgenomen wetswijziging zou beter worden aangesloten bij het wettelijk kader voor reguliere vereffening en zou de rechtsbescherming van schuldeisers verbeteren. Daarbij zou weliswaar sprake zijn van enige lastenverzwaring bij het gebruik van een turboliquidatie, maar zou de belangrijke rol die de turboliquidatie speelt, behouden blijven, zodat rechtspersonen nog steeds eenvoudig kunnen worden ontbonden.[103]

2.4.2 Onderbouwing vermoedens omtrent (het misbruik van) de turboliquidatie

De turboliquidatie is in de praktijk zeer aantrekkelijk gebleken en is inmiddels de meest gangbare wijze geworden voor de ontbinding en beëindiging van rechtspersonen. Uit de gegevens die de minister gaf bleek dat van de turboliquidatie veel gebruik werd gemaakt. In de periode 2016 t/m 2020 hebben per jaar tussen de 30.000 en 39.803 ontbindingen zonder baten plaatsgevonden als gevolg van een ontbindingsbesluit, waarbij tot 2019 een jaarlijkse toename zichtbaar is. Het gaat daarbij grotendeels om BV's met beperkte aansprakelijkheid (78%) en stichtingen (16%).[104] Gelet op de groei van het aantal ontbindingen zonder baten achtte de minister verbetering van transparantie en de verantwoording door bestuurders op zijn plaats,

[100] Art. 2:23c BW. Zie nader over de mogelijkheden die een schuldeiser heeft paragraaf 2.5.
[101] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33695, nr. 2, p. 5, 22, 24 en 25; *Kamerstukken II* 2016/17, 34253, nr. 13, p. 7 en 17; *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 210, p. 5, 7-8 en 19; *Kamerstukken II* 2018/19, 29911, nr. 243, p. 3; *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253, p. 3-4.
[102] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3 p. 9.
[103] *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253 (Brief van de Minister van Rechtsbescherming), p. 4-5.
[104] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 4.

om het behoud van de turboliquidatie voor bonafide ontbindingen mogelijk te maken en de mogelijkheden voor herstel voor schuldeisers die hun belangen zijn geschaad, te verbeteren.[105]

Over misbruik van turboliquidatie merkt de minister in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel op: "*Bestuurders kunnen na beëindiging ongehinderd hun activiteiten voortzetten in een nieuwe rechtspersoon en ook deze met achterlating van schulden beëindigen. Vanwege de vermoede samenhang tussen misbruik van de ontbinding zonder baten en faillissementsfraude, worden faillissementen in de optelsom betrokken.*" [106]

En "*Al met al wordt met het bestuursverbod voorkomen dat bestuurders dergelijke onwenselijke activiteiten voortzetten of herhalen in een nieuw op te richten rechtspersoon en opnieuw schuldeisers benadelen. Dit is niet alleen van belang voor individuele schuldeisers, maar ook voor het handelsverkeer waarop dergelijke onregelmatigheden een verstorend effect hebben.*"[107]

Cijfermatige onderbouwing

Voor wat betreft de cijfermatige onderbouwing van het misbruik dat van de turboliquidatie gemaakt wordt, is in de memorie van toelichting geen concrete bron gegeven:

"*Dat malafide ontbindingen zich in de praktijk voordoen, staat niet ter discussie. De omvang is evenwel niet eenvoudig vast te stellen, omdat onregelmatigheden voorafgaand aan de ontbinding plaatsvonden en – anders dan bijvoorbeeld in faillissement – derden niet zonder meer beschikken over financiële bescheiden van de rechtspersoon. Naast gevallen van misbruik, kan de ontbinding zonder baten ook onrechtmatig zijn toegepast, bijvoorbeeld wanneer baten zijn verzwegen of niet inzichtelijk kan worden gemaakt wat er met aanwezige baten is gebeurd en sprake is van betalingsonwil.*"

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt: "*Of sprake is geweest van frauduleus of onrechtmatig handelen van de bestuurders valt moeilijk te achterhalen. Dit gebrek aan transparantie is ook de reden waarom weinig bekend is over de omvang van het misbruik van de regeling. Bekend is dat misbruik zich voordoet. Ik verwijs u naar de praktijkvoorbeelden die het Openbaar Ministerie (OM) aanhaalt in zijn advies over dit wetsvoorstel. Er zijn evenwel onvoldoende aanknopingspunten om betrouwbare schattingen te geven over de omvang van het misbruik en over de recidive.*" [108]

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

[105] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 7.
[106] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 25.
[107] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 11.
[108] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 2 -3.

indicaties dat de turboliquidatie niet of inmiddels niet meer in deze opzet zou slagen, beschik ik niet."[109]

Nuancering van de negatieve reputatie van turboliquidatie

In paragraaf 2.2.3 bespraken we al kort de Analyse 2019, waarin een overzicht is opgenomen van het vóórkomen van risico-indicatoren bij diverse vormen van beëindiging van rechtspersonen in de periode van 2010 tot en met 2016.[110] Daarbij blijkt dat in ruim 80% van de gevallen van turboliquidatie geen schulden achterblijven. In vergelijking, in de gevallen van ontbinding door de KvK is dat percentage circa 20%. Bij bijna 80% van de ambtshalve ontbindingen blijven dus wel schulden achter.[111]

Opgemerkt zij overigens dat het achterblijven van schulden bij turboliquidatie niet noodzakelijkerwijs duidt op misbruik: ook bij *bona fide* gebruik van de turboliquidatie kan zich de situatie voordoen dat de schulden de baten overstijgen.[112] Zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt, kan dit - voor zover hier geen onrechtmatig handelen van de schuldenaar aan ten grondslag ligt – worden beschouwd als een regulier bedrijfsrisico voor de betrokken schuldeisers. Het achterlaten van schulden kan echter worden aangemerkt als een risico-indicator bij de beoordeling of sprake is geweest van misbruik.[113]

Omgekeerd is het echter ook mogelijk dat bij de opgave van afwezigheid van schulden sprake is van (al dan niet bewuste) verzwijging, of dat de (potentiële) schulden nog niet opeisbaar zijn en daarom niet zijn vermeld. Er kan bijvoorbeeld door een contractspartij worden gewerkt aan een vordering tot schadevergoeding op grond van wanprestatie of onrechtmatige daad van de rechtspersoon. Zolang een dergelijke vordering niet is toegewezen door de rechter, vormt deze (nog) geen vaststaande schuld van de rechtspersoon. De rechtspersoon tegen wie een dergelijke vordering wordt voorbereid kan door een turboliquidatie trachten te voorkomen dat de vordering daadwerkelijk kan worden ingesteld[114] of - wanneer de procedure al aanhangig is - dat een veroordeling of schikking onmogelijk wordt gemaakt.

Enkele onderzoeken naar (voorkomen van) misbruik van rechtspersonen

Er zijn in de afgelopen jaren diverse onderzoeken gedaan naar misbruik van rechtspersonen, waarbij al dan niet de specifieke rol van de turboliquidatie is uitgelicht. We noemen er enkele.

---

[109] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 10.
[110] *Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253 en bijlage (Ministerie van Financiën, *Analyse (turbo)liquidaties*, 19 september 2019, p. 5.
Deze analyse (Analyse 2019) vermeldt over de opzet van het onderzoek: "*Op basis van deze analyse kunnen uitspraken over de omvang worden gedaan, maar conclusies over het mogelijk misbruik bij (turbo)liquidaties kunnen op basis van deze analyse niet worden getrokken*", p. 4.
En op p. 9, over mogelijk misbruik: "*Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van kwalificeren van risico-indicatoren aangevuld met een kwantitatieve risicobepaling. Hierbij is op basis van gesprekken met externe en interne experts (onder ander vanuit J&V, Justis, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst) afgestemd welke risico's zijn te onderkennen en welke indicatoren hierop konden worden ontwikkeld. Vervolgens is onderzoek gedaan op de data van het Handelsregister en de Belastingdienst of en hoe vaak de benoemde risico's voorkomen. Deze indicatoren zijn gebaseerd op rationele veronderstellingen, maar of de indicatoren daadwerkelijk risicovolle of foute zaken identificeren op casus-niveau, en in welke mate, is niet onderzocht.*"
[111] Analyse 2019, p. 10.
[112] Zie Nethe 2016/10.4 en Tekstra, *FIP* 2016, §3.
[113] Analyse 2019, p. 9.
[114] Dit komt bijvoorbeeld voor in de zorgsector, zie hierna het Rapport Signalen fraude in de zorg.

Het rapport 'Verkenning bestrijding faillissementsfraude' uit 2021 spreekt het vermoeden uit dat door veelplegers van faillissementsfraude gebruik wordt gemaakt van turboliquidaties om ondernemingen eenvoudig en snel te ontbinden en op te heffen. Daarbij wordt opgemerkt dat om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop en mate waarin turboliquidaties worden misbruikt, nader onderzoek nodig is.[115] "*Het is onbekend welk aandeel van de turboliquidaties frauduleus van aard is. Indicaties ten aanzien van het misbruik van turboliquidaties zijn veelal gebaseerd op individuele casussen (...). Vervolgonderzoek naar de omvang en impact van turboliquidaties is nodig om tot een accurate schatting van de omvang, en daarmee aanpak, van veelplegers van faillissementsfraude te komen.*" Bij het thans uitgevoerde onderzoek is niet gebleken dat na het verschijnen van dit rapport een dergelijk vervolgonderzoek is uitgevoerd.

Daarnaast noemen we met betrekking tot de rol van poortwachters (o.a. notarissen, makelaars, banken) bij het bestrijden van misbruik van rechtspersonen het rapport 'Krachten gebundeld' uit 2023, waarin diverse knelpunten en oplossingsrichtingen worden genoemd om de invulling van de poortwachtersrol effectiever en efficiënter te maken.[116]

Fraude met rechtspersonen in de zorg

In 2023 verscheen het rapport 'Signalen fraude in de zorg', waarin de 'doorstartende zorgaanbieder' als een van de veelvoorkomende fraudevormen in de zorg wordt bestempeld: "*Op het moment dat door één of meerdere IKZ-partners een onderzoek wordt gestart naar de zorgaanbieders, stoppen sommige zorgaanbieders met hun zorgorganisatie. Dit gebeurt onder meer door faillissement aan te vragen of uitschrijving uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK). Vervolgens ontvangt IKZ signalen die gaan over zorgaanbieders (rechtspersonen) die niet eerder geregistreerd waren in het registratiesysteem, maar waarvan blijkt dat over de eigenaar van de zorgorganisatie eerder signalen zijn aangeleverd.*".[117]

Naar concrete situaties van onregelmatigheden of fraude bij turboliquidaties van rechtspersonen die actief zijn (of waren) in de zorg hebben wij geen onderzoek gedaan. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aangegeven dat hier afzonderlijk onderzoek naar wordt gedaan: "*Dit voorjaar rondt de Stichting IKZ een onderzoek af naar de turboliquidaties in de zorgsector. Over de uitkomsten en aanbevelingen informeer ik uw Kamer voor de zomer.*"[118] Tevens gaf zij aan dat zij in het reguliere overleg met het OM heeft aangegeven dat de strafrechtelijke aanpak van zorgfraude prioriteit heeft. Daarnaast zijn zorgfraude en de verwevenheid met de (zware) criminaliteit in de zorg (ondermijning) geprioriteerd.[119]

2.5 Juridische mogelijkheden voor benadeelde schuldeisers

In paragraaf 2.1 merkten we op dat de achterblijvende schuldeisers hun vordering bij afwezigheid van baten in de rechtspersoon waarschijnlijk als oninbaar zullen afschrijven en dat dit kan worden beschouwd als een regulier bedrijfsrisico, zolang er geen sprake is van onregelmatigheden of onrechtmatig gedrag bij de feitelijke vereffening voorafgaand aan het besluit tot ontbinding. Mocht een schuldeiser het er echter niet bij willen laten zitten, dan staan

[115] Rapport Verkenning bestrijding faillissementsfraude, p. 54.
[116] Rapport Krachten gebundeld, §3.3 en §5.
[117] Rapport Signalen fraude in de zorg, p. 23-24.
[118] *Kamerstukken* 2024/25, 28828, nr. 142, p. 6. Op p. 8 wordt aangegeven dat deze timing niet haalbaar is gebleken en dat het door IKZ op te stellen jaarbeeld eerst na de zomer zal volgen. De toezegging dat de Kamer voor de zomer zal worden geïnformeerd over de brede aanpak van zorgfraude zal door de val van het kabinet op 3 juni jl. mogelijk niet kunnen worden nagekomen.
[119] *Kamerstukken* 2024/25, 28828, nr. 142, p. 7.

er verschillende juridische mogelijkheden open om actie te nemen tegen de ontbonden rechtspersoon of de bestuurders die daarbij betrokken waren.[120] In de literatuur[121] (en de memorie van toelichting) worden meestal de volgende drie mogelijkheden genoemd.

Heropening vereffening / herleving rechtspersoon

Als na het beëindigen van de rechtspersoon alsnog van een achtergebleven of nagekomen bate blijkt, kan een schuldeiser de rechtbank verzoeken om de vereffening te heropenen, waardoor de rechtspersoon herleeft – maar uitsluitend om de heropende vereffening af te wikkelen.[122] Zo nodig wordt door de rechtbank hiervoor een vereffenaar benoemd.

De heropening van de vereffening is ook mogelijk in de situatie van turboliquidatie, ondanks dat daarbij geen wettelijke vereffening heeft plaatsgevonden. In het geval van turboliquidatie kan eveneens heropening worden verzocht als er op het moment dat het ontbindingsbesluit werd genomen in werkelijkheid nog wel een of meer baten aanwezig waren. In die situatie kan naast heropening een verklaring voor recht worden gevraagd dat de rechtspersoon niet heeft opgehouden te bestaan. Aan de voorwaarde dat er geen baten aanwezig waren ten tijde van het ontbindingsbesluit, is dan immers niet voldaan.

Bij het verzoek tot heropening dient de verzoeker aannemelijk te maken dat er nog een bate aanwezig is. Hiervoor geldt dat de rechter terughoudend zal toetsen of de gestelde vordering of bate aannemelijk is, waarbij aan dit aannemelijk maken geen hoge eisen mogen worden gesteld en dat de aanwezigheid van een bate snel mag worden aangenomen. De gedachte hierachter is dat een partij zoveel mogelijk de gelegenheid moet hebben om de door hem gepretendeerde rechten geldend te maken.[123] De vordering tot heropening van de vereffening kan eveneens worden toegewezen indien een schuldeiser aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een potentiële bate in de vorm van een vordering ex artikel 2:9 BW.[124]

Aangifte faillissement rechtspersoon

Deze route staat open wanneer een schuldeiser aannemelijk kan maken dat er sprake is van een potentiële bate: 'summierlijk' moet gebleken zijn van feiten en omstandigheden die voldoende aannemelijk maken dat er nog baten zijn. Voor het aanvragen van het faillissement van een rechtspersoon is geen herleving van de rechtspersoon nodig:

"*Het oordeel van het bestuur - of de vereffenaar - van een ontbonden rechtspersoon dat geen baten meer aanwezig zijn en dat de rechtspersoon derhalve ingevolge het bepaalde in art. 2:19 lid 4 (vóór 1 september 1994: lid 5) is opgehouden te bestaan, is vatbaar voor toetsing door de rechter indien een schuldeiser, stellende dat de rechtspersoon nog baten heeft, diens faillissement aanvraagt. Het wettelijk stelsel brengt niet mee dat de rechter het bedoelde oordeel uitsluitend zou kunnen toetsen in het kader van een op de voet van art. 2:23c lid 1 (voorheen lid 4) gevoerde procedure tot heropening van de vereffening. Komt de rechter die op de faillissementsaanvraag beslist, tot het oordeel dat summierlijk is gebleken van feiten en*

[120] Dit kan anders zijn binnen het fiscaal recht, zie HR 21 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:543, *BNB* 2023/114[c] m.nt. P.G.H. Albert, r.o. 4.9.1: "*Vanaf het moment waarop een rechtspersoon ophoudt te bestaan, kunnen aan hem geen verplichtingen meer worden opgelegd, zolang zijn vereffening niet is heropend. In deze fase kunnen aan hem dan ook geen informatieverplichtingen meer worden opgelegd als bedoeld in artikel 52a, lid 1, AWR.*".

[121] Zie paragraaf 5.5 voor recentere beschouwingen in de literatuur hierover n.a.v. de Tijdelijke wet.

[122] Art. 2:23c lid 1 BW.

[123] HR 11 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0366 (*Bouwbedrijf Vianen*), r.o. 3.3.

[124] Gerechtshof Den Haag 17 juli 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1677 (*Ultra Nice/Hericon*).

omstandigheden die voldoende aannemelijk maken dat er nog baten zijn, dan kan hij, indien aan de overige vereisten voor faillietverklaring is voldaan, het faillissement uitspreken en moet de rechtspersoon geacht worden ter afwikkeling van het faillissement te zijn blijven bestaan." [125]

Na het aanvragen van het faillissement kan de curator jegens een of meer voormalig bestuurders een vordering instellen om hen alsnog persoonlijk aansprakelijk te stellen uit hoofde van art. 2:9 BW (interne bestuurdersaansprakelijkheid), art. 2:138/248 BW (faillissementsaansprakelijkheid) of art. 6:162 BW (onrechtmatige daad - Peeters/Gatzen-vordering).

Externe bestuurdersaansprakelijkheid (onrechtmatige daad)

Een schuldeiser kan een voormalig bestuurder van de rechtspersoon die de vordering onbetaald heeft gelaten persoonlijk aansprakelijk stellen wanneer hij meent dat dit onbetaald laten kan worden gekwalificeerd als een onrechtmatige daad jegens de schuldeiser.[126]

Bedacht moet worden dat naar Nederlands recht de persoonlijke aansprakelijkheid van een bestuurder van een rechtspersoon uitzondering is op de hoofdregel dat alleen de rechtspersoon aansprakelijk is voor de door die rechtspersoon veroorzaakte schade:

"*Indien een vennootschap tekortschiet in de nakoming van een verbintenis of een onrechtmatige daad pleegt, is uitgangspunt dat alleen de vennootschap aansprakelijk is voor daaruit voortvloeiende schade. Onder bijzondere omstandigheden is evenwel, naast aansprakelijkheid van die vennootschap, ook ruimte voor aansprakelijkheid van een bestuurder van de vennootschap. Voor het aannemen van zodanige aansprakelijkheid is vereist dat die bestuurder ter zake van de benadeling persoonlijk een ernstig verwijt kan worden gemaakt. Aldus gelden voor het aannemen van aansprakelijkheid van een bestuurder naast de vennootschap hogere eisen dan in het algemeen het geval is. Een hoge drempel voor aansprakelijkheid van een bestuurder tegenover een derde wordt gerechtvaardigd door de omstandigheid dat ten opzichte van de wederpartij primair sprake is van handelingen van de vennootschap en door het maatschappelijk belang dat wordt voorkomen dat bestuurders hun handelen in onwenselijke mate door defensieve overwegingen laten bepalen (vgl. HR 20 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC4959, NJ 2009/21).*

4.3 Het antwoord op de vraag of de bestuurder persoonlijk een ernstig verwijt als zojuist bedoeld kan worden gemaakt, is afhankelijk van de aard en ernst van de normschending en de overige omstandigheden van het geval. Indien de bestuurder namens de vennootschap een verbintenis is aangegaan en de vordering van de schuldeiser onbetaald blijft en onverhaalbaar blijkt, kan persoonlijke aansprakelijkheid van de bestuurder worden aangenomen indien deze bij het aangaan van die verbintenis wist of redelijkerwijze behoorde te begrijpen dat de vennootschap niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen en geen verhaal zou bieden, behoudens door de bestuurder aan te voeren omstandigheden op grond waarvan de conclusie gerechtvaardigd is dat hem persoonlijk ter zake van de benadeling geen ernstig verwijt kan worden gemaakt (zie onder meer HR 6 oktober 1989, ECLI:NL:HR:1989:AB9521, NJ 1990/286 (Beklamel) en HR 8 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AZ0758, NJ 2006/659 (Ontvanger/[C]), geval (i)). In de kern houdt dit zogenoemde "Beklamelcriterium" de eis in dat de bestuurder bij het aangaan van de

[125] HR 27 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1631 (*Adjuncten Properties/Söderqvist q.q.*).
[126] Voor een bespreking van de civielrechtelijke en strafrechtelijke normen voor bestuurders van noodlijdende ondernemingen, zie Karapetian 2019.

verbintenis wist of behoorde te begrijpen dat de schuldeiser van de vennootschap als gevolg van zijn handelen schade zou lijden. ”[127]

In de volgende paragraaf komt onderzoek aan de orde naar uitspraken die in de afgelopen 30 jaar zijn gedaan over of in verband met turboliquidaties.

2.6 Jurisprudentieonderzoek

In jurisprudentie hebben rechters zich in de afgelopen jaren diverse malen uitgelaten over geschillen omtrent turboliquidaties. De door rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken geven een indicatie van welke juridische vragen in deze uitspraken met name aan bod komen. In het door ons uitgevoerde jurisprudentieonderzoek is bekeken in hoeverre deze uitspraken betrekking hebben op turboliquidaties en de mate waarin daarbij sprake is van enige vorm van onrechtmatig gebruik van de turboliquidatie (zie Annex 6).

In totaal zijn er tussen 1995 en eind april 2025 ca. 1200 uitspraken gewezen en gepubliceerd op rechtspraak.nl die betrekking hebben op een turboliquidatie op grond van art. 2:19 lid 4 BW.[128] Ten opzichte van het totaal aantal civielrechtelijk gepubliceerde uitspraken (ca. 264.000) heeft een beperkt aantal uitspraken betrekking op turboliquidaties (minder dan 1%).[129] Ook in vergelijking tot het jaarlijkse aantal turboliquidaties (zie hoofdstuk 6), is het aantal uitspraken zeer beperkt. Dit is een belangrijke indicatie dat in zeer beperkte mate een juridische procedure wordt gestart die verband houdt met een turboliquidatie.

Wij hebben een beperkt jurisprudentieonderzoek uitgevoerd naar 50 uitspraken die tussen 2011 en 2025 zijn gewezen. Binnen deze uitspraken komen met name enkele thema’s naar voren die in het voorbereiden op en het uitvoeren van een turboliquidatie tot een geschil hebben geleid dat tot een rechterlijke uitspraak heeft geleid.[130] Er zijn vooral uitspraken over het bestaan van eventuele nagekomen baten die aanleiding kunnen geven tot heropening van de vereffening (ca. 30%).[131] Deze nagekomen baten kunnen verschillende achtergronden hebben, maar veelvoorkomend is dat deze baten samenhangen met een vordering uit bestuurdersaansprakelijkheid. Dit ziet dan veelal op aansprakelijkheid van bestuurders vanwege onrechtmatige selectieve betaling.

Daarnaast zien de uitspraken over turboliquidaties ook op enkele andere onderwerpen. Dit betreft beschikkingen waarbij een verzoek tot faillietverklaring wordt afgewezen door het ontbreken van enige baten en waarbij wordt gewezen op het bestaan van de turboliquidatie als

[127] HR 5 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2627 (*RCI Kastrop*), r.o. 4.2-4.3.
[128] Dit betreft uitspraken waarin wordt gesproken over een turboliquidatie of wordt verwezen naar art. 2:19 lid 4 BW. Daarbij is ongeveer de helft van de uitspraken gewezen door de rechtbanken (51%), en de rest door de gerechtshoven (32%), de Hoge Raad (2%) of andere instanties (15%).
[129] Zowel absoluut als relatief heeft een beperkt aantal gepubliceerde uitspraken op rechtspraak.nl betrekking op turboliquidaties, wanneer dit als zoekterm wordt gehanteerd. Daarbij wordt opgemerkt dat de rechtspraak selectiecriteria hanteert voor het publiceren van lagere rechtspraak, waardoor slechts een deel van de lagere rechtspraak in dit onderzoek kon worden meegenomen. Desalniettemin geeft dit een indicatie van de beperkte mate waarin geschillen over turboliquidaties worden voorgelegd aan rechters en de thematieken die daarin voorkomen.
[130] De thematieken zijn gebaseerd op een onderzoek naar 50 uitspraken die tussen januari 2011-april 2025 zijn gewezen, die door rechtspraak.nl als de meest relevante uitspraken betreffende turboliquidaties zijn aangemerkt.
[131] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 27 oktober 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9974, r.o. 5.3-5.5; Rb. Rotterdam 10 augustus 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7451, r.o. 5.1 e.v.; Hof Den Haag 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1490.

alternatieve route (ca. 10%).[132] Ook zijn er uitspraken die betrekking hebben op zogenoemde ‘resterende rechtshandelingen’ die vanwege de ontbinding niet meer kunnen plaatsvinden dan wel rechtshandelingen die plaatsvinden als gevolg van de ontbinding van de rechtspersoon, waardoor de heropening of herleving van de rechtspersoon wenselijk is (ca. 5%).[133] Hierbij valt te denken aan resterende hypothecaire inschrijvingen, nog te verrichten bancaire overboekingen na de turboliquidatie, maar ook een verzoek tot indeplaatsstelling na een turboliquidatie van een (onderver)huurder. Verder betreft een deel van de uitspraken verzoeken tot herroeping van de ontbinding (ca. 5%).[134]

Een specifieke vraag naar de (civielrechtelijke) rechtmatigheid van de turboliquidatie ligt niet in alle bestudeerde uitspraken aan de rechter voor. Binnen de uitspraken werd in ((een grove schatting) in 30 tot 40%)) geoordeeld dat de vereffening werd heropend, de ontbinding werd herroepen of dat de bestuurder(s) werden veroordeeld tot betaling van schadevergoeding op grond van bestuurdersaansprakelijkheid (nadat eerder een turboliquidatie had plaatsgevonden). In de bestudeerde uitspraken heeft de rechter in de meeste gevallen (ca. 60%) geoordeeld dat er bij de voorbereiding op of uitvoering van de turboliquidatie geen sprake was van onrechtmatigheden zoals waren gesteld. Als gevolg daarvan werd de gevorderde veroordeling tot betaling van schadevergoeding of heropening van de vereffening afgewezen.[135]

Naast de bestudering van de voornoemde uitspraken is gekeken naar uitspraken waarin wordt ingegaan op de Tijdelijke wet. In een vijftal zaken die tussen 2023 en 2025 zijn gewezen heeft de rechtbank de Tijdelijke wet aangehaald. In geen van deze uitspraken heeft dit geleid tot een materiële beoordeling van bepalingen uit deze wet.[136]

2.7 Tussenconclusie

I. Turboliquidatie bewerkstelligt een **onmiddellijk einde** van een rechtspersoon door het nemen van het ontbindingsbesluit. Voorwaarde is dat er geen (potentiële) baten meer in de rechtspersoon aanwezig zijn op het moment dat het besluit genomen wordt. Het is bij een turboliquidatie wel mogelijk dat er schulden in de rechtspersoon achterblijven. De turboliquidatie kan ook in die situatie een geschikte beëindigingsmethode voor de rechtspersoon zijn.

II. Er bestaan verschillende **alternatieve beëindigingsmethoden** voor rechtspersonen:
   1. reguliere ontbinding en vereffening;
   2. versnelde vereffening;
   3. ambtshalve ontbinding door de KvK;
   4. faillissement; en
   5. juridische fusie.

---

[132] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2569, r.o.3.2, 3.6-3.7; Rb. Rotterdam 31 augustus 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8627.
[133] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 7 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:11189; Rb. Overijssel 19 september 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4057.
[134] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 27 oktober 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9974; Rb. Noord-Holland 6 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:9150.
[135] Voor een uitgebreid overzicht van jurisprudentie over turboliquidatie: zie Nethe 2016.
[136] Zie Rb. Noord-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2043, r.o. 4.22; Rb. Rotterdam 16 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:191, r.o. 3; Rb. Den Haag 7 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17044, r.o. 3.5; Rb. Den Haag 26 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5951, r.o. 4.20 en Rb. Rotterdam 15 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2334, r.o. 4.11.

Voor elk van deze methoden is een eigen procedure ingericht, met eigen voorwaarden en eigen beschermingsmaatregelen voor schuldeisers.

III. De turboliquidatie heeft in het ondernemingsrecht een **belangrijke rol** ten opzichte van andere beëindigingsmethoden, en kan alleen worden toegepast in situaties waarin er geen (potentiële) baten zijn waardoor vereffening (in of buiten faillissement) geen meerwaarde heeft of niet mogelijk blijkt, zoals bij faillissement. In situaties dat een rechtspersoon leeg is, kan een turboliquidatie relatief snel en efficiënt plaatsvinden.

IV. De aanpak en het voorkomen van misbruik en fraude bij turboliquidatie kan niet los gezien worden van **andere wettelijke methoden van misbruik- en fraudebestrijding** bij rechtspersonen. Het tegengaan van misbruik en fraude door rechtspersonen heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen van de Nederlandse wetgever, zoals de invoering van doorlopend toezicht door Justis, onregelmatigheidsonderzoek door de curator, de garantstellingsregeling voor onderzoek naar onder meer onbehoorlijk bestuur of verhaalsonderzoek door curatoren, het civielrechtelijk bestuursverbod in faillissement en de herziening van strafbaarstelling van faillissementsfraude.

V. Door de inrichting van de procedure van de turboliquidatie was het tot de invoering van de Tijdelijke wet vrij eenvoudig mogelijk om **misbruik** te maken van de regeling. Er was (en is) geen voorafgaand onafhankelijk toezicht op de totstandkoming van de turboliquidatie; er bestond voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet in het geheel geen verplichting voor het bestuur om verantwoording af te leggen.

VI. Het tegengaan van misbruik met turboliquidaties is een belangrijke aanleiding van de Tijdelijke wet. In de afgelopen decennia heeft tegengaan van misbruik en fraude door rechtspersonen (al dan niet met financiële problemen) veel aandacht gekregen van de Nederlandse wetgever. De aanpak van misbruik en fraude wordt op verschillende manieren vormgegeven.

VII. Eventuele herstelacties door schuldeisers waren veelal lastig door het gebrek aan informatie over de financiële gegevens van de rechtspersoon en over de uitvoering van de feitelijke vereffening voorafgaand aan het ontbindingsbesluit. Herstelacties zijn bijvoorbeeld (i) de heropening van de vereffening, (ii) een aangifte van het faillissement, of (iii) bestuurdersaansprakelijkheid.

VIII. De **omvang van misbruik en fraude bij turboliquidatie is onduidelijk**; er is geen concrete cijfermatige onderbouwing beschikbaar. Uit de Analyse 2019 blijkt dat in circa 80% van de gevallen van turboliquidatie geen schulden achterblijven. Uit het rapport ‘Signalen fraude in de zorg 2023’ blijkt dat een korte levensduur en voortzetting van activiteiten in een nieuwe rechtspersoon vaak een indicatie zijn van misbruik of fraude.

IX. Met het oog op de vele geluiden over het misbruik dat gemaakt kan worden van de turboliquidatie, heeft de minister **in 2019 een wettelijke regeling toegezegd** die de transparantie zal vergroten en de rechtsbescherming van schuldeisers zal verbeteren.

X. Met deze beknopte schets van de inrichting van het ondernemings- en insolventierecht in relatie tot de turboliquidatie hebben we het kader geschetst waarbinnen de Tijdelijke wet van toepassing is.

3. Reconstructie van de beleidslogica

3.1 Inleiding

Na de schets van de plaats van de turboliquidatie in het ondernemingsrecht vervolgen we Fase I van het onderzoek met de reconstructie van de beleidslogica die ten grondslag ligt aan de Tijdelijke wet. Door de beleidstheorie te reconstrueren wordt inzichtelijk wat de uitgangspunten en veronderstellingen van de wetgever zijn geweest. Deze beleidstheorie vormt de basis voor het onderzoek naar de vraag of en in hoeverre de Tijdelijke wet de beoogde werking heeft. In dit hoofdstuk wordt de beleidslogica in kaart gebracht aan de hand van de onderzoeksvragen opgenomen in par.1.3, onderdeel A.

Dit hoofdstuk beoogt inzichtelijk te maken wat de wetgever als probleem heeft gesignaleerd waarvoor aanvullende wetgeving wenselijk was, welke doelen met de Tijdelijke wet zijn beoogd en welke middelen (maatregelen, voorzieningen, procedures, bevoegdheden, sancties) volgens de wetgever bijdragen aan het bereiken van die doelen.

Bij de uitvoering van het onderzoek is in de eerste plaats gekeken naar het gepercipieerde probleem waarvoor aanvullende wetgeving wenselijk werd geacht (paragraaf 3.2). Uitgaande van deze probleemstelling is onderzocht wat de beoogde doelen zijn van de Tijdelijke wet (paragraaf 3.3). In een doelenboom wordt inzichtelijk gemaakt welke doelen de wetgever beoogde en welke wettelijke middelen zijn ingezet om deze doelen te realiseren. Deze middelen worden besproken in paragraaf 3.4. Paragraaf 3.5 geeft de overwegingen van de wetgever weer over de noodzaak om aanvullende civielrechtelijke handhavingsmethoden in de Tijdelijke wet op te nemen. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en tussenconclusie in paragraaf 3.6.

3.2 Aanleiding en probleemstelling Tijdelijke wet

Bij de beleidsreconstructie zijn de aanleiding voor de Tijdelijke wet en de met de wet nagestreefde doelen van belang. Deze doelen adresseren de door de wetgever geconstateerde problematiek betreffende de werking en gevolgen van de turboliquidatie in de periode voorafgaand aan de invoering van de Tijdelijke wet.

De bij aanvang van het wetgevingsproces gesignaleerde problemen zijn toegelicht in de beantwoording van de zeven vragen van het IAK[137], en tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de Tijdelijke wet, met name de toelichting van de minister in de memorie van toelichting, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en in de nota naar aanleiding van het verslag.[138]

Aanleiding voor de Tijdelijke wet

In de memorie van toelichting is te lezen dat de achtergrond van de Tijdelijke wet is gelegen in de toezegging van de minister een brede aanpak te zullen uitwerken met betrekking tot het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging.[139] Als directe aanleiding voor de Tijdelijke wet

[137] Document getiteld 'Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)', vindbaar op de webpagina Consultatie van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: Overheid.nl | Consultatie Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie (internetconsultatie.nl).

[138] Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3 en nr. 4; *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6.

[139] Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 7 oktober 2019 (*Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253).

noemt de minister in 2022 de verwachte aanzienlijke toename van het gebruik van de turboliquidatie. Er waren signalen dat een aanzienlijk aantal ondernemers, mede door de economische gevolgen van de COVID-19 uitbraak, gebruik zouden maken van deze beëindigingswijze: *"De verwachte toename* [van] *bedrijfsbeëindigingen op korte termijn maakt het voor ondernemers urgent dat de ontbinding zonder baten geschikt wordt gemaakt om in te zetten voor een gecontroleerde bedrijfsbeëindiging. Vanwege het risico op onregelmatigheden bij toepassing van de huidige regeling, draagt de verwachte toename van het gebruik van de ontbinding zonder baten tegelijkertijd een verwachte toename in zich van het aantal onregelmatigheden. Kortom, de verwachte toename van het aantal ontbindingen zonder baten noopt tot het treffen van (in ieder geval tijdelijke) maatregelen, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel."*[140]

Aan de rechtsfiguur van de turboliquidatie kleven volgens de memorie van toelichting diverse problemen die al langere tijd speelden, zoals de zorgen over misbruik, die vooral betrekking hebben op de situatie waarin de rechtspersoon zonder verantwoording, met achterlating van schulden eindigt. Het onbetaald laten van schulden kan te maken hebben met onrechtmatig of frauduleus handelen van bestuurders.[141]

Deze problematiek is in het vorige hoofdstuk uiteengezet in par. 2.4.

Gesignaleerde problemen van toepassing van de turboliquidatie (vóór de Tijdelijke wet)

Het centrale probleem dat de Tijdelijke wet probeert op te lossen, is het gebrek aan vertrouwen in de regeling doordat er te weinig transparantie is. Daardoor bestaat er zorg over het mogelijk misbruik van de rechtsfiguur van turboliquidatie, vooral in gevallen waarin de rechtspersoon ophoudt te bestaan met achterlating van schulden, zonder dat het bestuur van de betreffende rechtspersoon enige verantwoording behoeft af te leggen.[142] Doordat de rechtspersoon op het moment van het nemen van het besluit tot ontbinding geen baten meer heeft, houdt deze van rechtswege direct op te bestaan.[143]

In de memorie van toelichting worden de gesignaleerde problemen nader uitgesplitst en toegelicht:[144]

1. Het bij een ontbinding zonder baten onbetaald laten van schulden kan te maken hebben met onrechtmatig of frauduleus handelen van bestuurders.
   Malafide bestuurders kunnen naar een situatie toewerken waarin baten ontbreken op het moment van ontbinding, zonder verantwoording te hoeven afleggen.
2. Het bestuur van de verdwenen rechtspersoon kan ongehinderd dezelfde of soortgelijke activiteiten voortzetten in een nieuwe rechtspersoon ("recidive").
3. Schuldeisers worden zonder aankondiging geconfronteerd met een schuldenaar die niet meer bestaat. Zij bevinden zich opeens in de situatie dat hun vordering onbetaald blijft en verhaal op het vermogen van de schuldenaar onmogelijk is. Het gebrek aan informatie bemoeilijkt het overwegen en nemen van juridische stappen.
4. Achtergebleven schuldeisers beschikken niet over de informatie die zij nodig hebben om te kunnen beoordelen of de regels voor turboliquidatie correct zijn toegepast, onder meer over:

[140] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[141] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1 en 2.
[142] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1.
[143] Art. 2:19 lid 4 BW.
[144] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1 en 2.

a. mogelijke baten die zijn verzwegen;
b. transacties die zijn verricht onder condities die nadelig waren voor de rechtspersoon maar voordelig voor de gerelateerde wederpartij bij die transacties (bijv. een te lage verkoopprijs voor overgedragen activa);
c. selectieve betaling aan gelieerde schuldeisers, waardoor andere schuldeisers zijn benadeeld;
d. te beperkte mate van inzicht in wat er met de aanwezige baten is gebeurd; en/of
e. uitkeringen aan aandeelhouders kort voor het besluit tot ontbinding.

5. De slechte informatiepositie van schuldeisers bemoeilijkt het overwegen en ondernemen van juridische stappen tegen betrokken partijen, in het bijzonder wanneer sprake is van fraude of van onrechtmatig handelen van of namens de ontbonden rechtspersoon.
6. Ondernemers zijn gebaat bij meer duidelijkheid over een nette toepassing van de regeling. Zij hebben belang bij vergroting van het vertrouwen in de regeling, om met een gecontroleerde beëindiging te voorkomen dat de schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt.

Om deze gestelde problemen te bestrijden is de Tijdelijke wet in het leven geroepen.

3.3 Omschrijving doelen Tijdelijke wet

3.3.1 Beoogd effect van de wet: vergroten van vertrouwen

Uit de opmerkingen van de minister tijdens de parlementaire behandeling blijkt dat met de Tijdelijke wet beoogd wordt het vertrouwen in de turboliquidatie te vergroten door gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te faciliteren. De wet moet een betere balans brengen tussen enerzijds het faciliteren van een eenvoudige en efficiënte wijze van bedrijfsbeëindiging door gebruikmaking van turboliquidatie, en anderzijds het voorkomen van misbruik en onrechtmatige benadeling van schuldeisers door deze een betere informatiepositie te bieden.[145]

Faciliteren van een eenvoudige en efficiënte wijze van bedrijfsbeëindiging

Volgens de minister is bekend dat misbruik wordt gemaakt van de turboliquidatie, en dat in bepaalde gevallen baten worden verzwegen of niet inzichtelijk is waarom er geen baten (meer) zijn.[146] Mede hierdoor zou er onvoldoende vertrouwen zijn in de turboliquidatie als middel tot bedrijfsbeëindiging. Ondernemers hebben baat bij duidelijkheid over hoe de regeling op een nette manier kan worden toegepast. Zij kunnen door een gecontroleerde bedrijfsbeëindiging voorkomen dat schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt. Zo worden ondernemers in staat gesteld om na een turboliquidatie zowel privé als zakelijk verder te kunnen.[147]

"*Dat er feitelijk kan worden vereffend buiten faillissement en buiten een wettelijk vereffeningstraject, wordt in de praktijk als een voordeel beschouwd. Afwikkeling kan als gevolg daarvan in de regel eenvoudiger en sneller plaatsvinden. Deze gang van zaken is op zichzelf niet nadelig voor betrokkenen, zoals schuldeisers, zo lang de feitelijke vereffening rechtmatig geschiedt.*"[148]

[145] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1-2.
[146] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 1-2.
[147] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[148] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 5.

En: "*De verwachting is dat de regeling hierdoor toegankelijker wordt voor ondernemingen en het gebruik ervan wordt gefaciliteerd. Met een gecontroleerde beëindiging van rechtspersonen via deze weg kan worden voorkomen dat schulden oplopen en een faillissement onafwendbaar wordt.*".[149]

Voorkomen van onrechtmatige benadeling van schuldeisers

De Tijdelijke wet beoogt bij te dragen aan het voorkomen van onrechtmatige benadeling van schuldeisers en recidive bij insolventiefraude, door een duidelijke normstelling voor de effectuering van een turboliquidatie. Onder meer door de in de wet vastgelegde gedragsnormen bestaat een duidelijker kader waarbinnen de bestuurder zich moet bewegen bij een turboliquidatie; zie bijvoorbeeld de expliciet vastgelegde norm van art. 2:19c lid 1 sub b BW. Ter voorkoming van recidive kan een civielrechtelijk bestuursverbod worden opgelegd, waarbij situaties van faillissement en van turboliquidatie met achterlating van schulden op een vergelijkbare wijze worden meegenomen bij de beoordeling van het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod.[150] Ook kan de Tijdelijke wet bijdragen aan de naleving van in de jurisprudentie ontwikkelde gedragsnormen die gelden in situaties van (dreigende) insolventie. Dit betreft met name de norm dat geen doelbewuste benadeling van een of meer schuldeisers mag plaatsvinden in situaties waarin voorzienbaar is dat de rechtspersoon niet meer in staat is al zijn vorderingen te kunnen voldoen, zoals onrechtmatige selectieve betaling of betalingsonwil.[151]

De memorie van toelichting vermeldt dat de verwachting is dat de turboliquidatie als instrument geschikter wordt voor eenvoudige, bonafide bedrijfsbeëindigingen, waardoor het toegankelijker wordt voor ondernemers die daarvan gebruik willen maken. [152] Hierdoor zou het vertrouwen van de maatschappij in het algemeen en ondernemers in het bijzonder toenemen om gebruik te maken van de turboliquidatie.

3.3.2 Doelen van de wet

Het beoogde effect van de wet is het vergroten van het vertrouwen in de turboliquidatie door gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te faciliteren. Als doelen van de wet noemt de memorie van toelichting in dat kader (i) het vergroten van de transparantie, (ii) het verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en (iii) het effectiever bestrijden van misbruik.[153]

Het beoogde effect van de Tijdelijke wet en de samenhang met de gestelde doelen werd tijdens de parlementaire behandeling op verschillende wijzen toegelicht. De memorie van toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel beoogt zorg te dragen voor een betere balans tussen het eenvoudig beëindigen van de rechtspersoon en de informatiepositie van de schuldeiser.[154] De nota naar aanleiding van het verslag noemt het vergroten van vertrouwen in de turboliquidatie, zodat dit instrument breder beschikbaar komt voor ondernemers die hun bedrijf willen beëindigen.[155] Bij het invoeringsbesluit van de Tijdelijke wet noemde de minister als doel van de

[149] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[150] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 25.
[151] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[152] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[153] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 2.
[154] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 9 en 10.
[155] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 2.

wet het vergroten van het vertrouwen in de turboliquidatie door het risico op misbruik ervan te verkleinen en de rechtsbescherming van schuldeisers te verbeteren.[156]

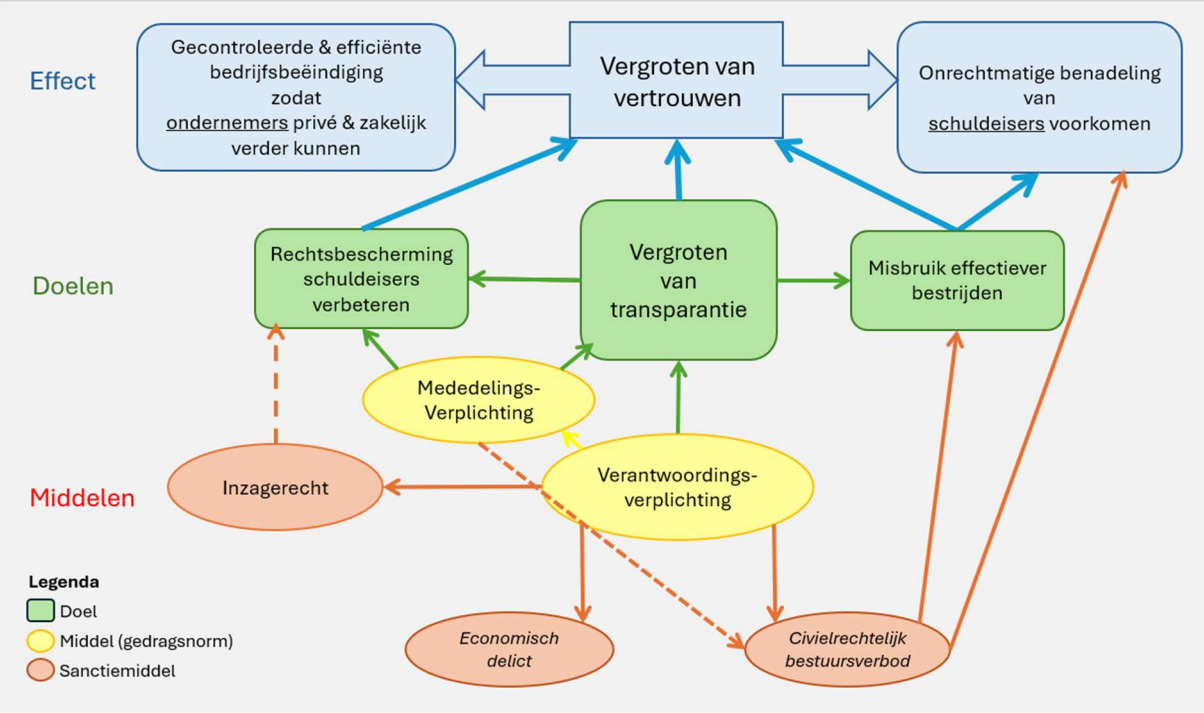
Centraal in het bereiken van de drie doelen van de Tijdelijke wet staat de verbetering van de informatiepositie van schuldeisers. Door een grotere transparantie vanuit de ontbonden rechtspersoon verkrijgt een schuldeiser (eenvoudiger) toegang tot relevante financiële documenten. Dit kan hem in staat stellen om beter zijn positie te bepalen en af te wegen of het wenselijk is nadere stappen te ondernemen om alsnog zijn vorderingen te proberen te innen door actie te nemen tegen de ontbonden rechtspersoon of de (voormalige) bestuurder(s) en/of aandeelhouders.

3.3.3 Doelenboom Tijdelijke wet

De hiërarchie tussen het beoogde effect van de Tijdelijke wet, de gestelde beleidsdoelen en de gekozen middelen om deze doelen te bereiken zijn in hun onderlinge samenhang in onderstaande figuur weergegeven.

Met de pijlen worden verwachte gevolgen, effecten en sancties weergegeven.

Figuur 3.1. Doelenboom Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie



3.4 Middelen Tijdelijke wet

3.4.1 Inleiding

Met het oog op het behalen van de in de vorige paragraaf besproken doelen, is een vijftal middelen in de Tijdelijke wet opgenomen:

1. De verantwoordingsverplichting (art. 2:19b lid 1 BW);
2. De mededelingsverplichting (art. 2:19b lid 2 BW);
3. Het inzagerecht (art. 2:24 lid 4 BW);

[156] *Stb*. 2023, 244, p. 2.

4. De strafbaarstelling van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting als economisch delict (art. 1 aanhef en onder 4e WED); en
5. De mogelijkheid een civielrechtelijk bestuursverbod op te leggen (art. 2:19c BW).

De middelen zijn vastgelegd in de Tijdelijke wet en hebben de wijziging van drie wetten tot gevolg gehad: Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten.[157]

De middelen zien enerzijds op het stellen van gedragsnormen gericht op de uitbreiding van transparantieverplichtingen voor rechtspersonen die overgaan tot turboliquidatie (middelen 1 en 2), en anderzijds op de mogelijkheid om de niet-naleving van de transparantieverplichtingen door de (voormalige) bestuurders van de rechtspersoon te sanctioneren (middelen 3.-5.). Alle middelen zijn gericht op het centrale doel: vergroten van de transparantie en dragen daardoor bij aan het verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en het bestrijden van misbruik.

De transparantieverplichtingen beogen de informatievoorziening van schuldeisers te verbeteren door hen eenvoudiger in staat te stellen om informatie over de turboliquidatie en de financiële positie te verkrijgen, en op grond daarvan een afweging te kunnen maken om al dan niet maatregelen te nemen voor herstel van hun aangetaste rechtspositie.[158] Dit draagt bij aan het doel van de verbetering van de rechtsbescherming van schuldeisers en de bestrijding van misbruik.

De wetgever gaat ervan uit dat met de voorgestelde middelen niet alleen in specifieke gevallen de mogelijkheden voor schuldeisers om acties in te stellen worden vergroot, maar ook dat daarvan een preventieve werking uitgaat doordat schuldenaren worden gestimuleerd om op een ordentelijke wijze gebruik te maken van de turboliquidatie.[159] De middelen gezamenlijk zien op het doel van het bestrijden van misbruik van de turboliquidatie en de onrechtmatige benadeling van schuldeisers.

Naar het oordeel van de minister vormt de combinatie van het civielrechtelijk bestuursverbod enerzijds en de sanctionering van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting in de WED anderzijds een effectief handhavingsmechanisme. Deze (publiekrechtelijke) handhavingsmogelijkheden voorzien niet alleen in een mogelijkheid om repressief op te treden tegen onregelmatigheden, maar hebben daarnaast een preventieve werking.[160]

Naast de publiekrechtelijke handhavingsmogelijkheden bestaan eveneens privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor de schuldeiser die zich benadeeld voelt. Op deze mogelijkheden wordt ingegaan in paragraaf 3.5.

---

[157] De Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 20XX, inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer, bevat in art. XIX de volgende aanpassing van de Tijdelijke wet: “In artikel V, vierde lid, van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie wordt «of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in artikel 19c lid 1, waarbij één of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven,» vervangen door «of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in artikel 19c lid 1, aanhef,”. Blijkens de memorie van toelichting wordt hiermee een abusievelijk verkeerd geformuleerde wetgevingsopdracht in artikel V, vierde lid, van de Tijdelijke wet gecorrigeerd.
[158] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 6.
[159] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 6.
[160] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 4, p. 5

3.4.2 Verantwoordingsverplichting (art. 2:19b lid 1 BW)

Bespreking inhoud middel

Op grond van de verantwoordingsverplichting dient het bestuur van een ontbonden rechtspersoon binnen 14 dagen na de turboliquidatie bij het handelsregister de volgende stukken ter inzage te leggen:

a. Een balans en een staat van baten en lasten over het lopende boekjaar en over het voorgaande boekjaar, indien daarover nog geen jaarrekening openbaar is gemaakt;
b. Een beschrijving van:
   1° de oorzaak van het ontbreken van baten op het tijdstip van de ontbinding;
   2° indien aan de orde, de wijze waarop de baten van de rechtspersoon te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld;
   3° indien aan de orde, de redenen waarom een of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven,
c. De jaarrekening(en) betreffende de aan de turboliquidatie voorafgaande boekjaren waarover nog geen jaarrekening is openbaar gemaakt, terwijl dat wel had gemoeten.

Bespreking keuze voor het middel

Ingevolge de Tijdelijke wet dient het bestuur een aantal stukken op te stellen en openbaar te maken, waarin financiële verantwoording wordt afgelegd over de ontbinding van de rechtspersoon en de eventuele voorafgaande feitelijke vereffening.[161]

"*Een belangrijk doel van het openbaar maken van de jaarrekening is dat rekening en verantwoording wordt afgelegd over gevoerd beheer in het belang van derden, waaronder begrepen schuldeisers. Door jaarrekeningen van opvolgende boekjaren te kunnen inzien en te vergelijken, kunnen schuldeisers zich een completer beeld vormen van de financiën en het beheer van de rechtspersoon. (...) Het betreft in feite een sluitstuk van de af te leggen rekening en verantwoording bij beëindiging van de rechtspersoon*."[162] De gedeponeerde stukken kunnen behulpzaam zijn bij het voldoen aan de bewijslast in een procedure om achtergehouden baten terug te halen[163] of bij de beoordeling of het vergaren van meer informatie via onder meer de gerechtelijke weg (zoals het vragen van inzage in administratie of getuigenverklaringen) opportuun is.[164]

De minister wees de gedachte af om de beëindiging van rechtspersonen door turboliquidatie afhankelijk te maken van toestemming van een onafhankelijke instantie, zoals de Raad voor de Rechtspraak voorstelde. Ook bij de parlementaire behandeling werd dit besproken, met als onderliggend idee dat onderzoek en controle van essentieel belang zijn bij het aanpakken van faillissementsfraude. Dit voorstel werd niet overgenomen. Door een dergelijke eis te stellen zou de turboliquidatie niet langer een instrument zijn voor ondernemers om hun bedrijf op eigen initiatief en op eenvoudige wijze te kunnen beëindigen, terwijl uit de praktijk bleek dat daar juist behoefte aan bestaat. Voorkomen moet worden, zo stelde de minister, dat bonafide ondernemers moeten lijden onder het misbruik dat slechts door een kleine groep wordt gemaakt.[165]

---

[161] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 8.
[162] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.19.
[163] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 9.
[164] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 9.
[165] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 20.

De schuldeisers komen voorts volgens de minister niet in een betere positie als art. 2:19 lid 4 BW wordt aangepast op zodanige wijze dat de ontbinding niet kan worden ingeschreven als bij het inschrijvingsverzoek de voorgeschreven te deponeren stukken ontbreken. Een dergelijke regeling zou niet voorkomen dat een bestuurder die kwaad in de zin heeft, baten uit de rechtspersoon onttrekt en zonder ook maar iets van zich te laten horen met de noorderzon vertrekt. De schuldeisers blijven dan niet alleen met lege handen achter, maar zij tasten ook in het duister wat betreft hun verhaalsmogelijkheden op een rechtspersoon die weliswaar nog bestaat, maar ten aanzien waarvan geen financiële stukken zijn gedeponeerd. Ook blijven er dan lege inactieve rechtspersonen achter met het risico dat deze later opnieuw door derden gebruikt worden voor malafide toepassingen.[166]

De vrees dat de deponeringstermijn malafide bestuurders gelegenheid geeft om baten alsnog buiten het bereik van schuldeisers te laten, deelde de minister niet. Bij toepassing van de turboliquidatie eindigt de rechtspersoon van rechtswege als er geen baten zijn op het moment dat een ontbindingsbesluit wordt genomen. Op dat moment vangt de deponeringstermijn aan. Als er nog wel baten zijn, heeft het ontbindingsbesluit geen effect en is de rechtspersoon dus niet van rechtswege beëindigd. De rechtspersoon blijft in dat geval gewoon bestaan. De rechtspersoon kan dan alleen rechtsgeldig worden beëindigd met het doorlopen van de wettelijke vereffeningsprocedure waarbij de baten worden gebruikt om eerst alle schulden af te lossen (art. 2:19 lid 5 en 6, 23a en 23b BW). Ingeval van faillissement heeft de curator verschillende mogelijkheden om de onttrokken baten in de boedel terug te laten vloeien zoals de bestuurders aansprakelijk stellen voor de schade.[167]

3.4.3 Mededelingsverplichting (art. 2:19b lid 2 BW)

Bespreking inhoud middel

Direct - volgens de wettekst “onverwijld” - nadat de stukken als omschreven in art. 2:19b lid 1 BW bij het handelsregister zijn gedeponeerd, deelt het bestuur van de rechtspersoon dat schriftelijk mee aan de eventuele schuldeisers van de rechtspersoon. De mededeling dient zonder uitstel te worden gedaan en kan elektronisch plaatsvinden.[168]

Bespreking keuze voor het middel

Het doel van dit voorschrift is dat de schuldeisers kennis kunnen nemen van de beëindiging en de mogelijkheid om financiële gegevens van de rechtspersoon te raadplegen bij het handelsregister. De regeling beoogt te voorkomen dat schuldeisers er bij toeval en/of veel later achter komen dat hun schuldenaar niet meer bestaat.[169]

Om een indruk te krijgen van eventuele onregelmatigheden die in dat kader hebben plaatsgevonden, is het voor schuldeisers van belang om te kunnen nagaan welke baten aanwezig waren, voor welk bedrag deze te gelde zijn gemaakt en hoe de opbrengsten vervolgens zijn verdeeld.[170] De schuldeiser moet over deze informatie kunnen beschikken om te kunnen beoordelen of het wenselijk is om wellicht een ‘procedure tot herstel’ aanhangig te maken.[171]

[166] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 11 en 12.
[167] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 11 en 12.
[168] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 23.
[169] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 23.
[170] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.19.
[171] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 6 en 7.

Doordat de schuldeiser door de voormalig bestuurders van de ontbonden rechtspersoon in kennis moet worden gesteld van de ontbinding en van de deponering van de documenten uit hoofde van de verantwoordingsverplichting, kan hij tijdig actie ondernemen als dat wenselijk zou zijn.

3.4.4 Inzagerecht (art. 2:24 lid 4 BW)

Bespreking inhoud middel

Indien niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting van art. 2:19b lid 1 BW, kan iedere schuldeiser de kantonrechter verzoeken om een machtiging om de financiële administratie van de rechtspersoon (boeken, bescheiden en andere gegevensdragers) in te zien. Dit inzagerecht beperkt zich dus niet tot de stukken die worden gedeponeerd bij het handelsregister op grond van de verantwoordingsverplichting. De schuldeiser kan om het inzagerecht verzoeken indien (i) hij voldoende belang heeft bij zijn verzoek, en (ii) er geen of evident onjuiste of onvolledige stukken zijn gedeponeerd.[172]

Bevoegd is de kantonrechter van het arrondissement waarin de rechtspersoon zijn statutaire zetel heeft.[173]

Bespreking keuze voor het middel

Niet-nakoming van de verantwoordingsverplichting wordt door dit middel gesanctioneerd met een inzagerecht.[174] Het inzagerecht is toegevoegd aan het wetsvoorstel naar aanleiding van reacties op de consultatie.[175] Het doel van het inzagerecht is gelijk aan het doel van de verantwoordingsverplichting die op het bestuur rust. Schuldeisers moeten kunnen nagaan of de rechtspersoon op correcte wijze is beëindigd en of het vermogen op correcte wijze is afgewikkeld. Als het bestuur in strijd met de wettelijke verplichting financiële informatie niet verschaft, hebben schuldeisers een belang bij inzage in de bewaarde administratie.[176]

Voor het verkrijgen van inzage moeten schuldeisers hun belang bij het inzien van de bewaarde administratie voldoende concreet kunnen onderbouwen. Als de kantonrechter van oordeel is dat een redelijk belang ontbreekt, wordt de machtiging geweigerd. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de kantonrechter van oordeel is dat het inzagerecht wordt gebruikt voor een ander doel. Zo wordt voorkomen dat van het inzagerecht gebruik wordt gemaakt in gevallen waarin dat niet nodig is ter versterking van de informatiepositie van schuldeisers bij de ontbinding zonder baten.[177]

Volgens de memorie van toelichting dragen de verantwoordingsverplichting voor het bestuur en het inzagerecht van de schuldeiser er aan bij dat schuldeisers beter in staat worden gesteld gebruik te maken van de bestaande privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden.

Dit is in het belang van de schuldeisers en komt ook de ondernemer die met zijn bedrijf wil stoppen ten goede, omdat dit het vertrouwen van marktpartijen in de regeling betreffende de beëindiging van rechtspersonen via de ontbinding zonder baten vergroot.[178]

---

[172] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 6, p. 5.
[173] Art. 1:10 lid 2 BW.
[174] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.7.
[175] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 20.
[176] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.12.
[177] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 12.
[178] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 4, p. 5.

De verantwoordingsverplichting en het inzagerecht kunnen behulpzaam zijn om voldoende bewijs te vergaren bij een mogelijke misstand. Dit geldt ook als de gedeponeerde stukken aanleiding geven tot een vermoeden dat er onjuistheden of onvolledigheden in staan of waarin twijfel ontstaat over de afwezigheid van baten. De informatie die daarmee verkregen wordt, kan bijdragen aan de onderbouwing van een verzoek tot het houden van een voorlopig getuigenverhoor of een verzoek tot inzage in de administratie van de ontbonden rechtspersoon. Volgens de minister is in enkele gerechtelijke uitspraken bestuurdersaansprakelijkheid aangenomen, omdat de voormalig bestuurder onvoldoende inzichtelijk maakte dat baten ontbraken op het moment van ontbinding, terwijl schuldeisers over aanwijzingen beschikten dat er wel baten waren.[179] Daarbij werd rekening gehouden met het feit dat de bestuurder degene is die over de informatie beschikt die nodig is om een en ander op te helderen.

3.4.5 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting (art. 1 ten 4e WED)

Bespreking inhoud middel

Niet-naleving van de verantwoordingsverplichting wordt strafbaar gesteld als economisch delict met een maximum straf van zes maanden en geldboete van de 4e categorie. Een bestuurder die niet voldoet aan de verplichtingen van art. 2:19b lid 1 BW, loop de kans strafrechtelijk vervolgd te worden.

Bespreking keuze voor het middel

De memorie van toelichting vermeldt over de keuze voor dit middel: "*De verplichting voorziet in een belangrijke zorgvuldigheidsnorm die de positie van schuldeisers verbetert in het geval van een ontbinding zonder baten, onder meer door benadeling tegen te gaan die plaatsvindt in de fraudesfeer. De verplichting ligt in het verlengde van de administratieplicht van art. 2:10 BW en de verplichting tot het openbaar maken van de jaarrekening van art. 2:394 lid 3 BW, waarvan niet naleving eveneens strafbaar is gesteld als economisch delict onder art. 1, onderdeel 4° WED, onder meer met het oog op het voorkomen van fraude en het feit dat het ontbreken van een zorgvuldige administratie de mogelijkheden tot herstel en vereffening ernstig bemoeilijkt als het tot het faillissement komt. Deze achtergrond geldt ook voor de verantwoordingsverplichting bij de ontbinding zonder baten, die in feite een sluitstuk is van de af te leggen rekening en verantwoording op het moment dat de rechtspersoon eindigt. Het is daarom van belang dat niet-naleving van deze verplichting op gelijke wijze wordt gesanctioneerd.*"[180]

3.4.6 Civielrechtelijk bestuursverbod (art. 2:19c lid 2 BW jo. art. 106a lid 1 Fw)

Bespreking inhoud middel

Indien een of meer schuldeisers (deels) onbetaald zijn gebleven na een turboliquidatie, kan de rechtbank de (gewezen) bestuurder(s) van de rechtspersoon op verzoek van het OM een bestuursverbod opleggen, indien:

a. niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting van art. 2:19b lid 1 BW;
b. de bestuurder doelbewust handelingen heeft verricht of nagelaten waardoor een of meer schuldeisers aanmerkelijk zijn benadeeld; of

[179] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr.4, p. 4-5. Zie aldaar voor verwijzing naar de bedoelde uitspraken.
[180] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 28.

c. de bestuurder in de twee jaren voorafgaand aan de turboliquidatie ten minste tweemaal eerder betrokken was bij een faillissement van een rechtspersoon of een turboliquidatie waarbij schuldeisers onbetaald zijn achtergebleven, en hem daarvan een persoonlijk verwijt treft ("recidive"). Bij drie gevallen als hiervoor bedoeld in twee jaar is aan deze eis uit onderdeel c voldaan.

Het bestuursverbod kan worden opgelegd voor een periode van maximaal vijf jaar en vormt een beletsel voor de uitoefening van een functie als bestuurder of commissaris bij andere rechtspersonen. Een benoeming van een persoon aan wie een bestuursverbod is opgelegd in weerwil van het verbod is nietig.[181]

Bespreking keuze voor het middel

De memorie van toelichting vermeldt over de keuze voor dit middel: "*In de Faillissementswet is met de Wet civielrechtelijk bestuursverbod het bestuursverbod in 2016 ingevoerd als instrument voor bestuurders die zich – kort gezegd – bezighouden met faillissementsfraude of faillissementsrecidive of die zich schuldig hebben gemaakt aan wanbestuur in de aanloop naar een faillissement. Zij kunnen langs civielrechtelijke weg een bestuursverbod opgelegd krijgen (art. 106a-106e Fw).* (…) *De onregelmatigheden die betrekking hebben op benadeling van schuldeisers en verstoring van het handelsverkeer zijn bij faillissement en bij ontbinding zonder baten van gelijke aard. Vanwege aangescherpte maatregelen ter bestrijding van faillissementsfraude moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat fraudeurs hun toevlucht zoeken tot de ontbinding zonder baten. Het vermoeden bestaat dat misbruik van de ontbinding zonder baten ook wordt toegepast door veelplegers van faillissementsfraude. De voorgestelde regeling beoogt daartegen een drempel op te werpen. Bij de overweging of de regeling permanent moet worden ingevoerd, zullen de uitkomsten worden betrokken van de evaluatie van de Wet civielrechtelijk bestuursverbod. Vanwege de verwantschap sluit het voorgestelde bestuursverbod in Boek 2 van het BW nauw aan bij de bestaande regeling in de Faillissementswet en zijn de gevolgen aan elkaar gelijk*."[182]

De gedachte is dat met het bestuursverbod voorkomen wordt dat bestuurders dergelijke onwenselijke activiteiten voortzetten of herhalen in een nieuw op te richten rechtspersoon en opnieuw schuldeisers benadelen. Dit is niet alleen van belang voor individuele schuldeisers, maar ook voor het handelsverkeer waarop dergelijke onregelmatigheden een verstorend effect hebben"[183] Het verbod heeft ook preventieve werking.[184]

Volgens de minister stelt de Tijdelijke wet, in combinatie met de bestaande wetgeving, het OM beter in staat om op te treden tegen misbruik van turboliquidatie en stelt het schuldeisers beter in staat om in geval van misbruik voor hun rechten op te komen. Daarom wilde de minister verzuim van de deponeringsverplichting vooralsnog niet sanctioneren door het eenvoudiger te maken om bestuurders aansprakelijk te stellen. Mocht blijken dat aanvullende civielrechtelijke handhavingsmechanismen gewenst zijn, dan zal ook bestuurdersaansprakelijk als mogelijkheid worden verkend, zo de minister.[185]

Door de bijzondere verantwoordelijkheid die rust op degene die bevoegd is om een bestuursverbod te verzoeken, is ervoor gekozen om deze bevoegdheid uitsluitend aan het OM te

[181] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p.10-11. Zie over nietigheid van besluiten art. 2:14 BW.
[182] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 10.
[183] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3 p.11.
[184] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3, p. 13.
[185] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 6.

geven. Ingeval schuldeisers vermoeden dat sprake is geweest van een malafide beëindiging van de rechtspersoon via turboliquidatie, kunnen zij het faillissement van de beëindigde rechtspersoon aanvragen. De curator kan dan achterhalen of dit het geval is geweest. Indien dat zo is, kan de curator in het faillissement de rechter ook vragen om de betrokken bestuurders een bestuursverbod op te leggen (art. 106a Fw). De schuldeisers kunnen de curator vragen om een dergelijke procedure te starten. Als zij geen gehoor krijgen, kunnen zij de rechter-commissaris vragen de curator alsnog opdracht te geven om de procedure te starten. [186] Het bestuursverbod is een uitzonderlijke sanctie voor uitzonderlijke gevallen. Bestuurders hebben er belang bij dat een zorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden voordat zij in een dergelijke procedure worden betrokken. Daarom rust de bevoegdheid om een bestuursverbod te verzoeken bij turboliquidatie uitsluitend bij het OM en is deze bevoegdheid niet ook aan schuldeisers toegekend.[187] De Garantstellingsregeling curatoren 2012 kan daar mogelijk bij helpen, omdat daarmee een kostenvergoeding mogelijk is voor het uitvoeren van onderzoek naar onregelmatigheden.[188]

3.5 Procedures voor herstel

In de memorie van toelichting worden door de minister enkele mogelijkheden genoemd voor een schuldeiser die actie wil ondernemen om zijn vordering alsnog voldaan te krijgen.

"*Er staat een aantal procedures voor herstel ter beschikking van schuldeisers, die ook aanhangig worden gemaakt in geval van onregelmatigheden die niet strafbaar zijn, zoals bij paulianeuze transacties of wanbeleid van het bestuur. Als de schuldeiser bekend is met – potentiële – baten van de rechtspersoon (bijvoorbeeld na een geslaagde actio pauliana), dan kan hij de rechtbank verzoeken om een vereffening, in welk kader de rechtspersoon herleeft (artikel 2:23c BW).* (...) *De schuldeiser kan daarnaast het voormalig bestuur van de beëindigde rechtspersoon persoonlijk aansprakelijk stellen, als daartoe aanleiding is*. (...) *Tot slot kan de schuldeiser het faillissement van de beëindigde rechtspersoon aanvragen. Daarvoor hoeft de rechtspersoon niet eerst te herleven."* [189]

Tijdens de parlementaire behandeling kwam uitbreiding van deze mogelijkheden enkele keren aan de orde.

"*De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de te verwachten effectiviteit van de regeling, omdat de handhavingsmogelijkheden voor mogelijk benadeelde schuldeisers beperkt zijn."*[190]

En: "*De Afdeling* [de Afdeling Advisering van de Raad van State] *adviseert in dat verband en met het oog op vergroting van de effectiviteit van de voorgestelde regeling aanvullende privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor de schuldeiser nader te verkennen. Het kan daarbij gaan om uitbreiding van de mogelijkheid bestuurders aansprakelijk te stellen. Dat zou kunnen via een aanpassing van de regeling van bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement of een aanpassing van de regeling van bestuurdersaansprakelijkheid in het geval van indienen van onjuiste jaarstukken."*[191]

[186] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 14.
[187] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 14.
[188] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 6, p. 23 en 24.
[189] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 3, p. 6.
[190] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 4, p. 2.
[191] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 4, p. 3.

"*Tegelijkertijd roepen de voorgestelde publiekrechtelijke handhavingsmogelijkheden de vraag op of zij voldoende effectief zullen zijn. De verwachtingen te dien aanzien moeten gezien de maatschappelijke opgaven waarvoor het OM zich gesteld ziet en de daarbij behorende prioritering en het gegeven dat tot nu toe maar weinig civielrechtelijke bestuursverboden zijn opgelegd, niet te hooggespannen zijn.*"[192]

3.6 Tussenconclusie

I. In dit hoofdstuk is de beleidstheorie gereconstrueerd om inzichtelijk te maken wat de **uitgangspunten en veronderstellingen van de wetgever** zijn geweest bij het opstellen van de Tijdelijke Wet.
II. De **achtergrond** van de Tijdelijke wet is gelegen in de toezeggingen van de minister enerzijds een brede aanpak te zullen uitwerken met betrekking tot het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging, en anderzijds een wettelijke regeling te bieden die de transparantie rondom de turboliquidatie zal vergroten en de rechtsbescherming van schuldeisers verbetert.
III. De **directe aanleiding** voor de Tijdelijke wet is gelegen in de verwachte toename van het aantal bedrijfsbeëindigingen ten gevolge van de Covid-19 pandemie. Vanwege het urgente karakter is gekozen voor een tijdelijke wet.
IV. Het **beoogde effect** van de wet is het vergroten van vertrouwen in de regeling door gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te faciliteren. Daarbij wordt gezocht naar een regeling die het voortbestaan van een eenvoudige regeling voor bedrijfsbeëindiging enerzijds en voorkomen van onrechtmatige benadeling van schuldeisers anderzijds combineert.
V. De Tijdelijke wet heeft **drie doelen**: (i) het vergroten van de transparantie, (ii) het verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en (iii) het effectiever bestrijden van misbruik.
VI. Om de drie doelen te bereiken zijn **vijf middelen** ingevoerd, gericht op informatievoorziening (transparantie) enerzijds en sanctionering van niet-naleving anderzijds:
    1. de verantwoordingsverplichting;
    2. de mededelingsverplichting;
    3. het inzagerecht;
    4. strafbaarstelling bij niet naleving van de verantwoordingsverplichting; en
    5. het civielrechtelijk bestuursverbod.
VII. Door het bereiken van de doelen zou de turboliquidatie **meer vertrouwen** krijgen als methode voor eenvoudige, bonafide bedrijfsbeëindigingen, waardoor de turboliquidatie toegankelijker zou worden voor ondernemers die daarvan gebruik willen maken. Ondernemers worden daardoor in staat gesteld om na een turboliquidatie verder te kunnen.
VIII. Door **sancties** te stellen op de niet-naleving van de wet, kan concreet worden opgetreden tegen de voormalige bestuurders van een rechtspersoon die op onrechtmatige of onregelmatige wijze door turboliquidatie is beëindigd.
IX. Van de introductie van het civielrechtelijk bestuursverbod en de strafbaarstelling van het overtreden van de transparantieregels zou daarnaast een **preventief effect** kunnen

[192] *Kamerstukken II* 2022/23, 36172, nr. 4, p. 3.

uitgaan. Het civielrechtelijk bestuursverbod sluit aan bij het bestuursverbod dat in de Faillissementswet is vastgelegd en kan bijdragen aan het voorkomen van recidive. Het OM is hierdoor in staat om sanctionerend op te treden tegen misbruik van turboliquidatie. Door een **betere informatiepositie** van de schuldeiser zou deze beter in staat zijn om af te wegen of hij juridische stappen wil ondernemen tegen een verdwenen rechtspersoon of de daarbij betrokkenen, en zo ja, welke.

X. Tijdens de looptijd van de Tijdelijke wet zal de werking ervan worden gemonitord en zal de **werking en ervaring** met, vanwege de korte looptijd van de wet, worden onderzocht (dit onderzoek). Op basis daarvan kan worden beoordeeld of de wet zal worden verlengd en of het wenselijk is bepaalde **beleidskeuzes te heroverwegen**, waaronder toepassing van het civielrechtelijk bestuursverbod en een eventuele uitbreiding van de privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden voor schuldeisers.

4. Beschouwing van adviezen en reacties op het voorontwerp van de Tijdelijke wet

4.1 Inleiding

Voordat het voorstel van wet op 7 juli 2022 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, is het voorontwerp van de Tijdelijke wet (het "Voorontwerp") ter consultatie voorgelegd.[193] De consultatieperiode liep van 28 juni tot en met 27 juli 2021. Op verzoek van de minister is over het Voorontwerp advies uitgebracht door de Raad voor de Rechtspraak, het Adviescollege toetsing regeldruk, het College van Procureurs-Generaal (OM) en de KvK. Op de consultatiewebsite zijn 15 ingezonden reacties gepubliceerd.

De adviezen en gepubliceerde consultatiereacties zijn alle in dit onderzoek betrokken. In Annex 4 is een overzicht opgenomen van de over het Voorontwerp verstrekte adviezen en de gepubliceerde reacties, en een lijst van de in dit hoofdstuk gebruikte afkortingen. In dit hoofdstuk worden inhoudelijke kanttekeningen uit de consultatiefase weergegeven voor zover deze relevant kunnen zijn bij de beoordeling van de inhoud en werking van de Tijdelijke wet.

Een aantal opmerkingen en suggesties uit de adviezen en reacties is verwerkt in het ingediende voorstel van wet.[194] Het gaat daarbij onder meer om:

- art. 2:19b lid 1 sub b ten 2e BW - uitbreiding van de verantwoordingsverplichting, in die zin dat het bestuur in de beschrijving die het moet opstellen eveneens moet beschrijven op welke wijze de baten van de rechtspersoon te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld (met andere woorden: hoe de feitelijke vereffening is uitgevoerd);
- art. 2:19b lid 2 BW – het voorschrift om schriftelijk aan de mededelingsverplichting te voldoen; en
- art. 2:24 lid 4 BW - toevoeging van het inzagerecht.

In dit hoofdstuk worden met name ook de opmerkingen en suggesties weergegeven die niet hebben geleid tot wijziging van het voorstel van wet. Daarbij kan hebben meegespeeld dat het wenselijk was dat de totstandkoming van de wet op zo kort mogelijke termijn zou plaatsvinden,[195] waardoor een al te grote aanpassing ten opzichte van het Voorontwerp mogelijk zou leiden tot vertraging van het wetgevingsproces. Bij de vormgeving van een structurele regeling voor de turboliquidatie kunnen de suggesties uit de consultatiefase worden heroverwogen. In de overige onderzoeksonderdelen bleek dat bepaalde thema's vaker aan de orde kwamen. De belangrijkste thema's uit de consultatiefase schetsen we in dit hoofdstuk.

4.2 Algemeen: Juridisch kader Tijdelijke wet en doelstelling

Uit de adviezen en reacties blijkt dat vrij algemeen werd onderschreven dat het van belang was om de bestaande knelpunten op te lossen die ontstaan rondom het gebruik van de turboliquidatie. Volgens het Voorontwerp zou de rechtsfiguur turboliquidatie behouden blijven als eenvoudige wijze van beëindiging van een rechtspersoon, terwijl de transparantie van het

[193] Toegankelijk gemaakt via de link https://www.internetconsultatie.nl/turboliquidatie.
[194] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 2.
[195] *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 6, p. 8.

proces en de informatiepositie van schuldeisers aanmerkelijk zou kunnen worden verbeterd door het invoeren van de verantwoordingsverplichting en de mededelingsverplichting. Door vrijwel alle reagerende partijen werd het als wenselijk ervaren dat er passende sancties worden gekoppeld aan de niet-naleving van de verschillende verplichtingen van het bestuur.

- Verwacht werd dat het Voorontwerp zal bijdragen aan de gestelde doelen door te zorgen voor (i) grotere transparantie van het proces, (ii) betere rechtsbescherming van schuldeisers (door een sterkere informatiepositie), en (in mindere mate) aan het voorkomen van misbruik van de turboliquidatie.
  Over de opzet en uitwerking van de wettelijke regeling zijn diverse suggesties en kanttekeningen ingebracht die hieronder zullen worden besproken.
- De meeste adviezen en reacties gaven aan dat in de praktijk behoefte bestaat aan een permanente regeling in plaats van een tijdelijke oplossing voor de structurele problematiek rondom de turboliquidatie. Mede gelet op de toezeggingen van de minister in de Kamerbrief uit 2019[196] verwachtte men een structureel vormgegeven wettelijke regeling.
- In enkele reacties werd een onderbouwing verzocht van de gestelde omvang van het misbruik van de turboliquidatie. Enkele reagerende partijen herkenden zich niet in het beeld dat veel misbruik zou worden gemaakt van de turboliquidatie.[197]
- De suggestie werd gedaan om bij de voorgenomen wijziging van de regeling omtrent turboliquidatie direct ook art. 2:23c BW betreffende de (her)opening van de vereffening / herleving van rechtspersonen te verruimen / te verduidelijken.[198] Deze suggestie is niet overgenomen in het voorstel van wet.

4.3 Middelen Tijdelijke wet

De gekozen middelen zijn over het algemeen positief ontvangen. Bevestigd werd dat naleving van de verantwoordingsverplichting door het voormalig bestuur een schuldeiser beter in staat zal stellen om zijn positie te bepalen ten opzichte van zijn schuldenaar. Voorts werd onderschreven dat de mededelingsverplichting kan voorkomen dat een schuldeiser na verloop van tijd wordt geconfronteerd met een niet meer bestaande schuldenaar. Het inzagerecht maakte geen deel uit van het consultatievoorstel, zodat daarover geen reacties zijn ingebracht.

Over de sancties (het civielrechtelijk bestuursverbod en de strafbaarstelling als economisch delict) werden relatief veel kritische aantekeningen gemaakt. De geformuleerde sancties en de uitvoering dan wel handhaving zouden niet afdoende zijn om het gedrag van malafide bestuurders te beïnvloeden en daarmee ongewenst gedrag te voorkomen.

In de volgende onderdelen wordt voor elk van de middelen weergegeven welke reacties zijn ingebracht. Tenzij anders vermeld, hebben de reacties niet geleid tot een wijziging van het voorstel van wet.

[196] Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 7 oktober 2019 (*Kamerstukken II* 2019/20, 29911, nr. 253).
[197] Reactie Nevoa.
[198] Reactie NVB en GCV. De NVB bepleit dat het recht om (heropening van de) vereffening te verzoeken ook zou moeten toekomen aan schuldeisers die kunnen bewijzen dat er voor de ontbinding baten aanwezig waren die niet aan schuldeisers ten goede zijn gekomen, of wanneer niet aan de mededelingsverplichting is voldaan.

4.3.1 Verantwoordingsverplichting

In de reacties op het Voorontwerp werden diverse opmerkingen gemaakt over de aard en omvang van de verantwoordingsverplichting opgenomen in artikel 2:19b lid 1 BW. Enkele daarvan zijn verwerkt in het ingediende voorstel van wet (bijv. over de inhoud van de beschrijving van het bestuur).

In de reacties werd aandacht gevraagd voor de volgende elementen verband houdend met de verantwoordingsverplichting:

Aanwezigheid van baten (en/of schulden)

- Is het wenselijk onderscheid te maken tussen enerzijds de situatie dat alle schuldeisers worden voldaan voorafgaand aan de turboliquidatie en/of dat een bestuur zich garant stelt voor alle resterende vorderingen, en anderzijds de situatie dat een of meer schuldeisers onbetaald blijven?[199]
- Interpretatie van de wettelijke eis “ontbreken van baten” in samenhang met ECLI:NL:HR:2015:3636 (Hoeksma q.q./R.M. Trade B.V.), waar de Hoge Raag spreekt over “(nagenoeg) geen baten” – is turboliquidatie mogelijk als de aanwezige baten ‘verwaarloosbaar’ zijn?[200]
- Terminologie: aandacht voor het verschil tussen ‘baten’ en ‘activa’ en in dat kader, het beperkte nut van de jaarrekening / slotbalans waarop toekomstige onzekere baten niet inzichtelijk zijn.[201]
- Controle op afwezigheid baten: voorgesteld wordt om een actieve rol toe te delen aan de KvK om een controle uit te voeren in openbare registers (o.a. kadaster).[202]

Positie, taak, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bestuur

- Terminologie: na ontbinding is het bestuur als zodanig niet meer in functie. De wettelijke taken die zijn opgedragen aan het bestuur komen toe aan de voormalige bestuurders.[203]
- Er bestaat onduidelijkheid over de positie van het bestuur op wie de verplichtingen uit de wet rusten, in samenhang met de bevoegdheid van de algemene vergadering om tot ontbinding te besluiten.[204]
- Meer duidelijkheid is wenselijk over de collegiale dan wel individuele verantwoordelijkheid / aansprakelijkheid en disculpatiemogelijkheden van de voormalige bestuurder(s) voor naleving van de verantwoordingsverplichting, en de rol van stromannen / feitelijk beleidsbepalers.[205]
- Voorgesteld wordt om (i) de onvolledige of niet-naleving van art. 2:19b lid 1 BW, en (ii) het opstellen van onduidelijke of onvolledige stukken, toe te voegen aan de wettelijke vermoedens van art. 2:138/248 lid 2 BW bij de vaststelling of sprake is geweest van onbehoorlijk bestuur, voor de situatie dat een vennootschap alsnog in een faillissement

[199] Reactie NN.
[200] Reactie BDO, JZ, SRI.
[201] Reactie Nevoa.
[202] Reactie Nevoa, NN. Opgemerkt zij dat de omvang van deze controle door de KvK dan zelfs zou kunnen worden uitgebreid naar andere registers waarin de rechtspersoon als gerechtigde kan zijn geregistreerd, zoals IP-registers. Een en ander lijkt zich overigens slecht te verhouden met de lijdelijke rol van de KvK.
[203] Reactie BDO, GCV.
[204] Reactie BDO.
[205] Reactie BDO, GCV.

komt en de curator overweegt een bestuurder aansprakelijk te stellen.[206] Deze suggestie is in de parlementaire behandeling wel aan de orde geweest maar voorlopig terzijde gesteld zodat eerst zou kunnen worden beoordeeld of zou kunnen worden volstaan met de bestaande privaatrechtelijke handhavingsmethoden. Zie hoofdstuk 3.5.

Verantwoordingsverplichting – welke documenten?

- Wat is het nut en de noodzaak voor de deponering van *alle* voorgaande jaarrekeningen, die eerder gedeponeerd hadden moeten zijn?[207]
  - Voor de reguliere vereffeningsprocedure geldt dit vereiste niet.
  - De verplichting leidt tot lastenverzwaring (tijd en kosten) voor de ondernemer die geen baten heeft.
  - De mogelijkheid bestaat dat het onmogelijk is om te beschikken over financiële gegevens, bijvoorbeeld doordat bij de overname van de rechtspersoon niet de volledige administratie is ontvangen van een eerdere aandeelhouder.

  De suggestie wordt gedaan om geheel van dit voorschrift af te zien, of dit te beperken in tijd, bijvoorbeeld de jaarrekeningen over de voorgaande vijf boekjaren.
- Onduidelijk is wat de samenhang is tussen de wettelijke voorschriften omtrent deponering van financiële documenten en de vrijstellingen uit Titel 2.9 BW voor micro- en kleine ondernemingen – moeten zij alsnog een volledige jaarrekening opstellen en openbaar maken?[208]

Deponering, controle en handhaving

- Moment van deponering: het moment van het doen van verantwoording zou moeten samenvallen met de inschrijving van de ontbinding (en de uitschrijving van de rechtspersoon) in plaats van 14 dagen na het nemen van het ontbindingsbesluit. Wanneer de voorgeschreven documenten niet worden gedeponeerd, wordt de ontbinding niet ingeschreven.[209]
- Rekening moet worden gehouden met het risico dat door de lastenverzwaring bij turboliquidatie meer rechtspersonen niet of pas veel later de ontbinding inzetten, waardoor de KvK op enig moment de rechtspersoon zal moeten ontbinden.[210] De extra verplichtingen en de daaraan gekoppelde sancties kunnen leiden tot een verschuiving naar andere beëindigingsmethoden die eenvoudiger zijn te effectueren.
- Onduidelijk is hoe de controle plaatsvindt op de kwaliteit van de in het kader van de verantwoordingsverplichting opgestelde documenten en welke handhavingsmechanismen er bestaan. Er bestaan zorgen over verwachte naleving van de verplichtingen en toezicht daarop door een onafhankelijke instantie of persoon (bijv. curator, KvK of OM).[211]

---

[206] Reactie BDO, NVB, A&O.
[207] Reactie NN, JIRA, GCV. Zie ook het voorschrift om bij een voorgenomen juridische fusie de laatste drie jaarrekeningen te deponeren bij het handelsregister, art. 2:314 lid 1 sub b. BW.
[208] Reactie BDO, GCV.
[209] Advies CvPG, reactie GCV. Vergelijk in dat verband de semi-turboliquidatie met gebruikmaking van art. 2:23b leden 6 en 9 BW, waarbij direct na het besluit tot ontbinding wordt overgegaan tot vereffening en uitkering van het positieve liquidatiesaldo aan de daartoe gerechtigden. Daarmee houdt de rechtspersoon op dat moment op te bestaan, voordat de deponering van de stukken bedoeld in art. 2:23b lid 2 BW heeft plaatsgevonden.
[210] Advies KvK.
[211] Advies KvK.

- Nu de rol van de KvK lijdelijk is en met de wet niet is voorzien in wijziging van die rol, moet – om het beoogde effect van de wet te realiseren - worden ingezet op voldoende capaciteit bij BEH en OM voor de handhaving om tijdigheid, volledigheid en de inhoud van de deponering te controleren.[212]
- Voorgesteld wordt een voorziening te treffen voor schuldeisers[213] en/of KvK[214] om de niet-naleving van de verantwoordingsverplichting bij het OM te melden.

4.3.2 Mededelingsverplichting

In het Voorontwerp was nog geen vormvereiste opgenomen voor de mededeling aan de schuldeisers ex art. 2:19b lid 2 BW.

- Over de (vormvrije) mededeling werd opgemerkt dat de schuldenaar de bewijslast heeft dat hij er alles eraan heeft gedaan om contact te krijgen. In de wet is opgenomen dat de mededeling niet vormvrij is, maar schriftelijk dient te geschieden.
- Voorgesteld is om de niet-naleving van de mededelingsverplichting, net als de niet-naleving van de verantwoordingsverplichting, onder de werking van artikel 2:19c BW te brengen (civielrechtelijk bestuursverbod).[215]
- Het zou wenselijk zijn dat de termijn waarbinnen de mededeling moet worden gedaan, in de wet wordt vastgelegd.[216]
- Gefaciliteerd moet worden dat schuldeisers (eveneens) op de deponering worden geattendeerd door een automatisch pushbericht van de KvK betreffende de inschrijving in het handelsregister van door de schuldeiser zelf geselecteerde rechtspersonen (een “abonnement”).[217]

4.3.3 Inzagerecht

De bevoegdheid van een schuldeiser om de rechter om inzage te verzoeken in de administratie van een door turboliquidatie verdwenen rechtspersoon, was in het Voorontwerp nog niet opgenomen. Het inzagerecht is geïntroduceerd bij het voorstel van wet, zodat hierop geen reacties zijn gegeven in de consultatiefase.[218]

4.3.4 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting (WED)

- Verwacht wordt dat deze sanctie een zeer beperkte afschrikwekkende werking zal hebben door de kleine pakkans.[219]

4.3.5 Civielrechtelijk bestuursverbod

- Volgens diverse reacties zou het bestuursverbod onvoldoende afschrikwekkend werken. Er is onvoldoende informatie over de capaciteit van het OM en de wijze waarop het OM aan

[212] Advies KvK.
[213] Reactie JIRA.
[214] Reactie GCV.
[215] Reactie JIRA.
[216] Reactie NVB.
[217] Reactie JZ, GCV.
[218] Volgens de memorie van toelichting is de toevoeging van het inzagerecht als aanvulling op de sanctionering van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting mede ingegeven door diverse reacties in de consultatiefase waarin zorgen werden geuit op de handhavingsmechanismen van het Voorontwerp, zie *Kamerstukken II* 2021/22, 36172, nr. 3 (p. 20).
[219] Reactie GCV.

informatie kan komen, hetgeen noodzakelijk is om het beoogde effect van de wet te realiseren.[220] Geconstateerd wordt dat het eerder ingevoerde civielrechtelijk bestuursverbod geen brede toepassing kent: de regeling wordt slechts sporadisch toegepast.[221] Ook bij de opsporing van faillissementsfraude is de capaciteit beperkt.[222] Voorgesteld wordt om:

- een meldingsmogelijkheid voor schuldeisers te introduceren om het OM van informatie te voorzien op basis waarvan actie kan worden genomen;[223] en/of
- (individuele) schuldeisers de bevoegdheid te geven een verzoek aan de rechter te doen voor het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod.[224]

Voor bestuurders die bestuurder zijn van meerdere rechtspersonen in een groep, is al snel voldaan aan de eis dat de bestuurder betrokken is bij meerdere turboliquidaties - dit zou turboliquidaties van groepen belemmeren.[225]

- Volgens andere reacties zou de maatregel van een bestuursverbod in bepaalde situaties te zwaar zijn:
  - Er zou een disculpatiemogelijkheid in de wet moeten worden opgenomen voor de situatie dat de bestuurder geen persoonlijk verwijt treft, zoals ook bestaat voor bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement ex art. 2:138/248 BW,
  - Er zou ook een bepaling moeten worden opgenomen dat een onbelangrijk verzuim niet in aanmerking genomen wordt;[226]
  - De redenen voor een bestuursverbod bij turboliquidatie wijken af van de gronden in faillissement [227], bijvoorbeeld voor de situatie dat de jaarrekeningen over voorgaande boekjaren niet alsnog allemaal zijn gedeponeerd – dit wordt in faillissement niet gesanctioneerd.
- Niet alleen de niet-naleving van de deponeringsverplichting, maar ook schending van de mededelingsverplichting jegens schuldeisers (art. 2:19b lid 2 BW) zou onder de sanctionering met het bestuursverbod moeten vallen.[228]
- De termijn van twee jaar voorafgaand aan het nemen van het ontbindingsbesluit wordt als kort beschouwd voor de beoordeling van de 3-in-2-eis; een periode van vijf jaar zou beter zijn.[229]

Andere sancties / herstelmogelijkheden:

- De sanctie van persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders uit hoofde van onjuiste of onvolledige naleving van de verantwoordingsverplichting en/of de mededelingsverplichting wordt vaak genoemd. Dit zou kunnen via de weg van aansprakelijkheid in faillissement (art. 2:138/248), wanneer na de turboliquidatie alsnog faillissement wordt aangevraagd. Daarbij

[220] Advies RvdR, KvK en reactie, GCV, NOvA en NVB.
[221] Reactie GCV.
[222] Reactie NOvA.
[223] Reactie JIRA.
[224] Reactie JIRA , NOvA, BDO.
[225] Reactie A&O.
[226] Reactie BDO.
[227] Reactie GCV.
[228] Reactie JIRA.
[229] Reactie JIRA.

kan een schuldeiser in zijn bewijslast worden tegemoet gekomen door een omkering van de bewijslast of wettelijke bewijsvermoedens.[230]

- Voorstel om een verzuim in het naleven van de verantwoordingsverplichting een aanvullende grond te maken voor een wettelijk bewijsvermoeden bij bestuurdersaansprakelijkheid in faillissement art 2:138/248 lid 2 BW.[231]

4.4 Tussenconclusie

I. Het voorontwerp van de Tijdelijke wet (het "Voorontwerp") is van 28 juni tot en met 27 juli 2021 **ter consultatie voorgelegd**. Verschillende organisaties en individuen hebben in totaal circa 20 documenten aangeleverd met daarin hun opmerkingen over het Voorontwerp.
De meeste adviezen en reacties gaven aan dat in de praktijk behoefte bestaat aan een **permanente regeling** in plaats van een tijdelijke oplossing voor de structurele problematiek rondom de turboliquidatie.

II. Het belang van het voorzien in een wettelijke regeling voor de knelpunten die ontstaan door het gebruik van de turboliquidatie, werd vrij algemeen onderschreven. In enkele reacties werd **verzocht om een onderbouwing van de gestelde omvang van het misbruik** van de turboliquidatie.

III. Over de **effectiviteit en de preventieve werking** die zou uitgaan van sancties werden relatief veel kritische opmerkingen gemaakt. De geformuleerde sancties en de uitvoering / handhaving zouden niet afdoende zijn om het gedrag van malafide bestuurders te beïnvloeden en daarmee ongewenst gedrag te voorkomen.

IV. Bevestigd werd de verwachting dat **naleving van de verantwoordingsverplichting** door het voormalig bestuur een schuldeiser beter in staat zal stellen om zijn **positie te bepalen** ten opzichte van zijn schuldenaar.
Voorts werd onderschreven dat de **mededelingsverplichting** kan voorkomen dat een schuldeiser na verloop van tijd wordt geconfronteerd met een verdwenen schuldenaar. Het inzagerecht maakte geen deel uit van het consultatievoorstel, zodat daarover geen reacties zijn ingebracht.

V. Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting wordt verzocht (i) na te gaan of het mogelijk is om bepaalde **vrijstellingen** in te passen in de wet, (ii) duidelijkheid te verschaffen over **verhouding tussen turboliquidatie en faillissement** (zie uitspraak Hoeksma q.q./R.M. Trade), en (iii) een actieve rol aan de KvK toe te delen bij de beoordeling van de afwezigheid van baten. Daarnaast is de onderlinge verhouding van bestuurders niet geheel duidelijk en wordt voorgesteld om de mogelijkheden om **bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen** door aanvullende wetswijzigingen uit te breiden.
Aan de andere kant zou een voorziening getroffen kunnen worden voor **disculpatie** van individuele bestuurders, of situaties waarin sprake is van een **onbelangrijk verzuim**.

VI. Daar komt bij dat de verantwoordingsverplichting een grotere **lastenverzwaring** met zich brengt dan wordt verondersteld de ontwerp memorie van toelichting. Een deel van de te deponeren documenten zal niet per se beschikbaar zijn en alsnog moeten worden

[230] Reactie NVB.
[231] Reactie Nevoa, NVB en A&O.

opgesteld. Dit zal tijd en geld kosten voor de ondernemers die zijn onderneming wenst te beëindigen omdat er geen baten meer zijn.

VII. Door (i) **onduidelijkheid over de inhoud van en de controle** op de (tijdige) deponering van stukken en de inhoud ervan, de naleving van de verantwoordingsverplichting te wensen over zal laten, (ii) de extra verplichtingen en de daaraan gekoppelde sancties kan dit leiden tot een **verschuiving naar andere beëindigingsmethoden** die eenvoudiger zijn te effectueren.

VIII. Voor wat betreft de mededelingsverplichting wordt gesuggereerd om (i) een **termijn** te koppelen aan het doen van de mededeling, en (ii) aan de niet-naleving van de Mededelingsverplichting **sancties** te verbinden. Ook wordt opgemerkt dat een **digitale notificatie via het handelsregister** van een deponering in een bepaald dossier (van een ingeschreven rechtspersoon) mogelijk gemaakt zou moeten worden (als een soort abonnement op het ontvangen van automatische push berichten van het handelsregister).

IX. Voor wat betreft de sancties verwachten de inzenders van reacties dat de sanctionering via de **WED weinig dreigend** effect zal hebben, mede gelet op ervaringen met de deponering van de jaarrekening.

X. Er wordt aandacht gevraagd voor voldoende **capaciteit bij BEH en het OM** om daadwerkelijk te voorzien in handhaving op de Tijdelijke wet. Voorgesteld wordt om individuele schuldeisers (i) het recht te geven een bestuursverbod te verzoeken bij de rechter, en/of (ii) een melding te kunnen laten doen bij het OM van hun vermoeden van fraude of ander onregelmatig gebruik van de turboliquidatie.

5. Beschouwing van juridische literatuur over de Tijdelijke wet

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten weergegeven van het onderzoek naar de juridische literatuur die is verschenen in de periode lopend vanaf eind juni 2021 tot en met 31 mei 2025.[232] Deze periode omvat de consultatiefase betreffende het voorontwerp van de Tijdelijke wet, de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, en de eerste beschouwingen over de werking van de wet in de praktijk vanaf de datum van de inwerkingtreding. Voor wat betreft de literatuur over het voorontwerp van de Tijdelijke wet is deze alleen in het onderzoek betrokken voor zover dat relevantie heeft voor de gekozen doelen en middelen van de Tijdelijke wet gelet op de beoordeling van de werking van de Tijdelijke wet en de mogelijkheid van verlenging daarvan.

Onderzocht is welke meningen zijn geformuleerd in de literatuur, welke zienswijzen zijn gegeven op en kanttekeningen zijn geplaatst bij de doelen en middelen van de Tijdelijke wet gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel en in de eerste periode na inwerkingtreding. Per paragraaf wordt telkens een korte inleiding gegeven, een algemene weergave van de literatuur over dat onderwerp, en een of meer citaten uit de literatuur.

Paragraaf 5.2 geeft een overzicht van de literatuur betreffende de algemene kenmerken en knelpunten van de turboliquidatie en de inrichting van de Tijdelijke wet. In paragraaf 5.3 komt de literatuur aan de orde over de doelstellingen van de Tijdelijke wet, gevolgd door een diverse opmerkingen in de literatuur over de middelen van de Tijdelijke wet in paragaaf 5.4. In hoofdstuk 5.5 wordt ingegaan op de meningen in de literatuur over bestaande en aanvullende privaatrechtelijke handhavingsmethoden die een schuldeiser ter beschikking (zouden kunnen) staan. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en tussenconclusie in paragraaf 5.6.

5.2 Beoordeling van enkele algemene aspecten van de Tijdelijke wet

In deze paragraaf worden de algemene opmerkingen uit de literatuur over turboliquidatie en over de inrichting van de Tijdelijke wet weergegeven. Na een korte weergave van meningen over de plaats en rol van de turboliquidatie in het wettelijk systeem, volgt een overzicht van literatuur over de (ontbrekende) onderbouwing van de stelling van de minister dat veelvuldig misbruik wordt gemaakt van de turboliquidatie. Vervolgens wordt de literatuur over de tijdelijke aard van de wet beknopt weergegeven, gevolgd enkele beschouwingen over de invloed van de Tijdelijke wet op de beoogde eenvoud en efficiëntie van de turboliquidatie.

[232] Tenzij anders is aangegeven, is de literatuur verschenen voor of na deze periode niet in dit onderzoek meegenomen. Voor meer informatie over de turboliquidatie respectievelijk de ontbinding van lege BV's en NV's: zie onder meer Renssen 2016 resp. Nethe 1995 en Nethe 2016.

5.2.1 Plaats van de turboliquidatie in het wettelijk systeem voor beëindiging van rechtspersonen

Sinds de introductie van de mogelijkheid van turboliquidatie in 1994 zijn diverse publicaties verschenen waarin de rechtsfiguur van de turboliquidatie werd beschreven als een eenvoudig toepasbaar, maar fraudegevoelig instrument voor de beëindiging van een rechtspersoon.[233]

"*Tegelijkertijd zal duidelijk zijn dat deze zeer weinig vergende regeling de deur openzet naar misbruik. Degene(n) die bepalen of er geen baten meer zijn – de bestuurder(s) – zitten immers ook aan de knoppen bij het bepalen van het vermogen van de vennootschap en kunnen dat op allerlei wijzen oneigenlijk verminderen.*"[234]

In 2016 heeft Nethe al een voorstel aan de wetgever gedaan om een aantal artikelen die verband houden met turboliquidatie te wijzigen.[235] De hoofdlijnen van dit voorstel, gericht op het vergroten van transparantie voor schuldeisers door het deponeren van financiële verantwoording na afloop van de turboliquidatie, komen in essentie overeen met de inhoud van de Tijdelijke wet.

Over het algemeen kan gezegd worden dat de Tijdelijke wet in de juridische literatuur positief ontvangen is. Vrijwel alle auteurs zijn van mening dat het goed is dat het bestuur van een ontbonden rechtspersoon financiële verantwoording moet afleggen en dat deze verplichting en de informatievoorziening aan schuldeisers in een wettelijke regeling van de turboliquidatie worden vastgelegd.

Turboliquidatie: wel of niet toestaan bij onbetaalde schulden?

Een en ander laat onverlet dat in de literatuur algemeen wordt onderkend dat de turboliquidatie een onmisbare plaats heeft binnen het ondernemingsrecht als eenvoudige wijze van beëindiging van een lege rechtspersoon, ook (of zelfs: juist) in de situatie dat er (nagenoeg?) geen baten zijn, maar wel schulden.

"*Dat einde kan worden bewerkstelligd door de betrokkenen bij de rechtspersoon als deze (zie artikel 2:19 lid 4 BW) geen baten meer heeft en die ook niet meer verwacht worden. Daarbij is niet relevant of de rechtspersoon nog schulden heeft. Omdat er geen baten meer zijn en verwacht worden, heeft een faillissement en de aanwijzing van een curator geen zin; er valt immers niets te verdelen.*"[236]

"De route van turboliquidatie kan ook worden gevolgd als de rechtspersoon op het moment van ontbinding geen baten maar nog wel schulden heeft. In veel gevallen is die route zelfs 'verplicht', omdat de alternatieve route, een faillissementsaanvraag, bij het ontbreken van baten veelal misbruik van bevoegdheid met zich brengt omdat het belang van de rechtspersoon bij een faillissement dan niet opweegt tegen het belang van de curator om verstoken te blijven van onverhaalbare faillissementskosten."[237]

[233] Zie Renssen 2016 en de daarin vermelde bronnen.
[234] De Kluiver, *NJB* 2024, p. 1090.
[235] Nethe 2016/10.9.
[236] De Kluiver, *NJB* 2024, p. 1089-1090.
[237] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p.366, onder verwijzing naar HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*).

"Volgens de Hoge Raad kan het niet toewerken naar een turboliquidatie door het bestuur zelfs worden aangemerkt als misbruik van het recht om aangifte tot faillietverklaring te doen."[238]

Enkele auteurs, waaronder Renssen, menen dat het - om misbruik effectief te voorkomen - onwenselijk is dat gebruik gemaakt kan worden van de turboliquidatie wanneer de rechtspersoon (zonder baten) schulden heeft: *"Ik denk dat artikel 2:19 lid 4 BW zo zou moeten worden aangepast dat schuldeisers gewoonweg niet onbetaald mogen worden achtergelaten in geval van turboliquidatie. Pas dan wordt de benarde positie van de schuldeisers alsmede het fraudeprobleem écht aangepakt."*[239]

Verhouding turboliquidatie en faillissement

In Hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat op grond van jurisprudentie van de Hoge Raad de turboliquidatie de aangewezen route is wanneer een onderneming *nagenoeg* geen baten, maar nog wel schulden heeft. Een faillissementsaanvraag door het bestuur zou in die situatie kwalificeren als misbruik van bevoegdheid.[240] Gelet op het feit dat er (nagenoeg) geen baten zijn om alle schulden te voldoen, is de inzet van een curator (en het maken van de bijbehorende kosten) uit praktisch oogpunt dan veelal zinloos.[241] Over dit spanningsveld tussen turboliquidatie en faillissement hebben diverse auteurs zich uitgelaten:

Over de keuze van het bestuur tussen het effectueren van een turboliquidatie of een faillissementsaangifte wordt opgemerkt: "*Mede gezien het feit dat een turboliquidatie mogelijk is in de situatie waarin sprake is van (nagenoeg) geen baten maar wél schulden, is de turboliquidatie in veel gevallen een alternatief voor een faillissement. Veel bestuurders zien het als een groot voordeel dat er bij een turboliquidatie geen curator aan te pas komt. In tegenstelling tot een faillissementssituatie, vindt er bij een turboliquidatie geen onderzoek plaats naar de wijze waarop de rechtspersoon is bestuurd.*"[242]

Over de voorwaarde dat er geen baten meer aanwezig zijn versus de zinsnede 'nagenoeg geen baten' in het arrest Hoeksma q.q./R.M. Trade wordt opgemerkt: "*Wanneer sprake is van (nagenoeg) geen baten is echter niet verduidelijkt; het ligt voor de hand dat dat van geval tot geval verschilt en dat mitsdien moet worden gekeken naar alle omstandigheden van het geval.*"[243]

5.2.2 Cijfermatige onderbouwing voor veronderstelling omtrent misbruik

[238] Hofland, *FTV* 2023, p. 7, eveneens onder verwijzing naar HR 18 december 2015 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*).
[239] Renssen 2016, p. 220-221; Renssen, *AA* 2024, p. 123. Zie ook Van Veen, *TvOB* 2022, p. 102. Zij delen de mening dat een rechtspersoon alleen van rechtswege zou moeten kunnen ophouden te bestaan indien hij ten tijde van zijn ontbinding baten noch schulden heeft.
[240] HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*).
[241] Over de beloning van curatoren bij lege boedels is in 2024 een WODC-rapport verschenen, waarin eveneens aandacht wordt besteed aan de rol van de turboliquidatie bij faillissementen met lege boedels. In dit rapport wordt eveneens de route van turboliquidatie besproken, onder meer in de paragrafen 1.1.3 (p. 37), 3.3.6.4 (p. 103), 7.3.2 (p. 153, 154), 7.3.4.3 (p. 165), 8.2.1.1 (p.171), 9.2.2 (p. 183) en 9.5 (*Figuur 17:* Suggesties voor het besluitvormingstraject ter vermindering van de financieringsproblematiek, p. 191).
[242] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 71.
[243] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 71.

Door verschillende auteurs wordt gewezen op de vage bewoordingen in de parlementaire behandeling van de Tijdelijke wet over de omvang van het misbruik van de turboliquidatie en eventuele recidive getallen.[244]

"*Bovendien erkent de minister dat misbruik van turboliquidaties zich voordoet. De minister geeft daarbij ook aan dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om betrouwbare schattingen te geven over de omvang van het misbruik en over recidivegetallen. Gelet op het aantal turboliquidaties dat jaarlijks wordt toegepast, lijkt het mij noodzakelijk dat onderzoek wordt gedaan naar fraude met en rondom turboliquidaties. In 2022 vonden er maar liefst 46.579 turboliquidaties plaats. Ter vergelijking: in dat jaar werden slechts 2144 faillissementen uitgesproken. De hoogste tijd voor een gedegen onderzoek!*"[245]

5.2.3 Tijdelijk karakter

De breed gedragen mening in de literatuur is dat een structurele regeling van de turboliquidatie wenselijk is, in plaats van een tijdelijke regeling.

"*Ook al vóór de COVID-19-pandemie werd de turboliquidatie als ontbindingswijze veelvuldig toegepast en ook buiten een pandemiesituatie verdienen schuldeisers een adequate bescherming, niet slechts gedurende twee jaren. Zeker gelet op de veelvuldige toepassing van turboliquidaties, zou een definitief karakter beter bij de wet passen.*"[246]

5.2.4 Eenvoud en efficiëntie?

Over de eenvoud en efficiëntie van het gebruik van de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt ingestemd met de redenering zoals gevolgd in de beleidsreconstructie, te weten dat de verplichtingen uit hoofde van de nieuwe regeling niet zodanig zijn dat veel aanvullende voorschriften worden opgelegd aan het bestuur. Anderzijds wordt wel aangegeven dat het verzamelen en opstellen van de verschillende documenten een (aanzienlijk) grotere lastenverzwaring is dan blijkt uit de memorie van toelichting.[247]

"In ieder geval kan worden gesteld dat de Tijdelijke wet voor bestuurders van een rechtspersoon die wordt geturboliquideerd een last is, nu zij extra handelingen moet verrichten, en dat de Tijdelijke wet slechts in sommige gevallen voor schuldeisers een vooruitgang zal zijn."[248]

Neveneffect: verschuiving naar andere beëindigingsvormen?

De mogelijkheid wordt aanwezig geacht dat door de verplichtingen van de Tijdelijke wet en de daarop gestelde sancties, de mogelijkheid bestaat dat veel potentiële gebruikers van de turboliquidatie alsnog zullen kiezen voor de reguliere ontbinding en vereffening (art. 2:23 t/m 2:23b BW), of de ontbinding aan de KvK zullen overlaten (art. 2:19a BW).

Nethe en Wezeman schrijven: "*Sommige auteurs hebben zich afgevraagd of de turboliquidatie als gevolg van de Tijdelijke wet in feite in de ban wordt gedaan, terwijl het juist de bedoeling is dat er meer 'vertrouwen' in de figuur turboliquidatie komt. Zij vinden de extra verantwoordingsplichten en de sancties bij turboliquidatie zo bezwaarlijk dat zij cliënten mogelijk soms in plaats van turboliquidatie zullen adviseren om de reguliere weg (eerst*

[244] Onder meer door Renssen, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 595 en Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 71-72, beide bijdragen onder verwijzing naar de memorie van toelichting.
[245] Renssen, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 595.
[246] Renssen, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 594.
[247] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 74; De Kloe & Van den Bosch, *Tvl* 2023, p. 371.
[248] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 76.

ontbinden en dan vereffenen) te volgen." [249] Zij beargumenteren waarom zij niet verwachten dat er een grote verschuiving naar de reguliere ontbinding en vereffening zal plaatsvinden. Maar: "*Wel een ongewenst neveneffect kan zijn dat sommige kwaadwillenden vanwege de sancties bij turboliquidatie niet zullen kiezen voor turboliquidatie maar zullen aansturen op administratieve ontbinding door de KvK (art. 2:19a BW). In zulke gevallen zal het voor gedupeerden vanwege het ontbreken van enige transparantie en verantwoording nog lastiger worden om een of meer routes tot herstel te volgen.*" [250]

"*Vanwege deze sancties en de angst dat de transparantieregels niet op juiste wijze zijn doorlopen, bestaat de kans dat een bestuur toch kiest voor een reguliere liquidatieprocedure. Op het schenden van de bekendmakingsplicht in het Handelsregister staat geen straf.*"[251]

"Voor de bestuurder van een rechtspersoon met voldoende baten om alle schulden uit te voldoen en die met zo min mogelijk administratieve lasten een rechtspersoon wil ontbinden blijkt toepassing van de turboliquidatie na invoering van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie een aanzienlijke uitbreiding van de op te stellen en te deponeren documenten in te houden. Dat is niet bepaald 'turbo'. (...) Om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden doet het bestuur er wellicht verstandig aan om zodanig informeel te vereffenen dat alle schulden alvast zijn voldaan en het vermogen grotendeels is uitgekeerd, maar bijvoorbeeld € 10 in kas resteert. De turboliquidatie wordt hiermee voorkomen en de formele vereffening wordt zo eenvoudig mogelijk gemaakt. Een verspilling van kosten en tijd voor de publicatie, verzetstermijn en verklaring van non-verzet. De aandacht voor de semi-turboliquidatie [in dit rapport aangeduid als versnelde vereffening] *zal wellicht ook toenemen, aangezien dit geen turboliquidatie betreft als bedoeld in de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie."*[252]

"Doordat de nieuwe voorschriften en sancties voor de turboliquidatie niet zijn doorgevoerd voor de [wettelijke] *vereffening, zal de vereffening in veel gevallen een stuk aantrekkelijker zijn. De term 'turboliquidatie' voor de toepassing van art. 2:19 lid 4 BW is niet meer passend."*[253]

"Hoewel de minister uitdrukkelijk aangeeft dat hij de mogelijkheid van een turboliquidatie wettelijk wil behouden, heeft het er alle schijn van dat hij de turboliquidatie zodanig onaantrekkelijk wil maken dat deze mogelijkheid feitelijk niet meer of in elk geval veel minder wordt gebruikt."[254]

5.3 Beoordeling van de literatuur over de doelen van de Tijdelijke wet

5.3.1 Vergroten van transparantie

In de oude situatie bestond er geen enkel voorschrift voor het openbaar maken van stukken door een rechtspersoon die door turboliquidatie ophield te bestaan. Dit gebrek aan transparantie zorgde voor onduidelijkheid bij schuldeisers over de gang van zaken rondom de turboliquidatie. Deze onduidelijkheid betrof de feitelijke vereffening voorafgaand aan het ontbindingsbesluit, de vermogenspositie in het algemeen en de redenen voor de ontbinding.

[249] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 41.
[250] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 41, onder verwijzing naar verschillende andere bronnen.
[251] Van Schie, *TvHB* 2024, p. 133.
[252] Hofland, *FTV* 2023, p. 10-11.
[253] Hofland, *FTV* 2023/6, p. 11.
[254] *V-N* 2023/34.23, p. 81

Meer openheid voor schuldeisers kan onder meer zorgen voor een betere afweging van de wenselijkheid en mogelijkheid om stappen tegen de voormalige bestuurders van de ontbonden rechtspersoon te ondernemen: *"Door deze beperkte transparantie was het lastig voor schuldeisers om te beoordelen of zij door de feitelijke vereffening waren benadeeld."*[255]

Renssen merkt op "*Dat door invoering van art. 2:19b BW meer transparantie ontstaat rondom turboliquidatie, staat buiten kijf.*"[256], gevolgd door de (door haar negatief beantwoorde) vragen of schuldeisers daarmee geholpen zijn en of daarmee misbruik effectiever bestreden kan worden.

Uit de informatie die de schuldeiser kan raadplegen kan blijken dat de turboliquidatie (op het eerste oog) op correcte wijze is uitgevoerd en er geen reden is nadere actie te nemen om de onbetaalde vordering betaald of gecompenseerd te krijgen: *"Uit de gedeponeerde stukken kan immers blijken dat de bestuurders of aandeelhouders zichzelf niet hebben verrijkt, maar dat er inderdaad geen middelen waren om schuldeisers te betalen. Dit kan voor bestuurders (en aandeelhouders) ook voordelen hebben, omdat schuldeisers dan minder snel geneigd zijn hen aan te spreken. Transparantie kan verder preventief werken en onregelmatigheden voorkomen."*[257]

Bij de beoordeling van het nut van vergroten van transparantie moeten ook de kosten in beschouwing worden genomen die het verbeteren daarvan met zich meebrengen: *"Bij een daadwerkelijk gebrek aan baten mag de informatiepositie van de schuldeisers dan misschien verbeteren, maar door een gebrek aan enig vermogen om zich op te verhalen verbetert de financiële positie niet. De essentie van de turboliquidatie is dat niemand is gebaat bij de inspanningen en de kosten van een vereffening. De verhoging van de inspanningen en de kosten bij een turboliquidatie is dan net zo zinloos."*[258]

5.3.2 Verbeteren van rechtsbescherming van schuldeisers

Voor de invoering van de Tijdelijke wet was de positie van schuldeisers bij turboliquidatie niet geregeld, zodat zij terugvielen op algemene regels van ondernemingsrecht en vermogensrecht om hun rechten te laten gelden. Doordat een schuldeiser voor de invoering van de Tijdelijke wet niet kon beschikken over financiële informatie over de verdwenen rechtspersoon, was zijn bewijspositie gecompliceerd. Na invoering van de Tijdelijke wet geldt dit nog steeds wanneer geen informatie te achterhalen is omdat niet aan de verantwoordingsverplichting is voldaan en/of het inzagerecht dat is verkregen niet leidt tot inzage van de administratie omdat deze niet (meer) beschikbaar is.

Over de bewijspositie van schuldeisers merken De Kloe en Van den Bosch het volgende op:[259]

"Voor schuldeisers leidde het gebrek aan transparantie rondom turboliquidatie ertoe dat het voor hen lastig was te voldoen aan hun stelplicht en bewijslast. (...) Zonder informatie over de feitelijke vereffening en de hoogte en rang van andere schulden, zijn schuldeisers niet in staat dit bewijs te leveren." In dit kader constateren de auteurs verder als volgt "*Regelmatig komt de rechter een schuldeiser tegemoet door de bewijslast om te keren of een verzwaarde informatieplicht (ook wel verzwaarde stelplicht, motiveringsplicht of betwistplicht genoemd) op*

[255] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p.367.
[256] Renssen, JBN 2023, p.16.
[257] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p.369.
[258] Hofland, *FTV* 2023, p. 11.
[259] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 368. Over de lastige bewijspositie van schuldeisers ook: Van der Bom, *FIP* 2024, p. 17-18.

te leggen aan de wederpartij." en "*Een schuldeiser doet er daarom verstandig aan niet (alleen) omkering van de bewijslast te bepleiten, maar (ook, eventueel subsidiair) te proberen de rechter te bewegen in de richting van het opleggen van een verzwaarde informatieplicht aan de wederpartij.*"

Ook Nethe en Wezeman bespreken in hun artikel tegen welke bewijscomplicaties een schuldeiser kan oplopen als er te weinig informatie beschikbaar is of komt, en hoe de rechter daarmee in de praktijk om kan gaan. Vervolgens wordt de oproep aan de wetgever herhaald om hiervoor ook een voorziening in de wet op te nemen: "*Gelet op alle hiervoor geschetste complicaties en onduidelijkheden van de nieuwe regeling, blijft ons inziens nog steeds behoefte bestaan aan het opleggen door de rechter aan het bestuur van de geturboliquideerde vennootschap van een verzwaarde stel- of onderbouwingsplicht. Een belangrijk pluspunt van de Tijdelijke wet is dat de rechter nu meer informatie en daardoor meer handvatten heeft om per saldo de bewijspositie van de belanghebbende schuldeiser te verlichten.*"[260]

5.3.3 Effectiever bestrijden van misbruik van turboliquidatie

In de literatuur wordt over het algemeen geen hoge verwachting uitgesproken over de positieve invloed van de Tijdelijke wet op het effectiever bestrijden van misbruik. Deze terughoudendheid houdt verband met de beperkte controle op naleving van de verantwoordingsverplichting.[261]

5.4 Beoordeling van de literatuur over de middelen van de Tijdelijke wet

5.4.1 Inleiding

De meningen in de literatuur zijn verdeeld over de middelen die moeten leiden tot het behalen van de gestelde doelen van de Tijdelijke wet. Veel auteurs zijn van mening dat indien inderdaad netjes wordt voldaan aan alle verplichtingen, schuldeisers een betere informatiepositie zullen hebben en dat misbruik eerder kan worden gesignaleerd. Over de wettelijke formulering en uitwerking, en de feitelijke naleving van de verplichtingen bestaan echter twijfels.

5.4.2 Verantwoordingsverplichting

Algemeen

Volgens de mening van diverse auteurs bestaat ook na invoering van de Tijdelijke wet ruimte om misbruik te maken van de turboliquidatie:

"*De vraag is echter of de schuldeisers van rechtspersonen waarmee is gefraudeerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel financiële stukken gaan terugvinden op grond waarvan zij hun stellingen kunnen onderbouwen. Het is namelijk aannemelijk dat een malafide bestuurder ook op dat vlak een loopje zal nemen met de waarheid en zal frauderen met de te deponeren (financiële) stukken.*"[262]

[260] Nethe en Wezeman, OenB 2023, p.44-46 (citaat op p. 46).
[261] Onder meer Renssen, *JBN* 2023; De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023; Van Tilborgh & Van Keulen, TvCu 2023.
[262] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 74.

"Een misleidende slotbalans en een misleidend bestuursverslag in de zin van artikel 2:19b BW (en een incomplete administratie) lijken al voldoende."[263]

Anderzijds wordt ook aan de orde gesteld dat de lasten die samenhangen met de naleving van de verantwoordingsverplichting proportioneel moeten zijn gelet op het beoogde effect: "*Wel moeten de tijd en kosten die gepaard gaan met transparantieverplichtingen onzes inziens in verhouding staan tot de voordelen hiervan. In dat kader is daarom naar onze mening terecht geen verplichting opgenomen om de te deponeren stukken te laten controleren door een derde, hoewel daarmee het risico bestaat dat de gedeponeerde stukken niet kloppen.*"[264]

Deponeren van (alle) nog niet gepubliceerde jaarrekeningen

De rechtspersoon die al enkele jaren niet meer voldoet aan zijn verplichtingen uit art. 2:394 BW betreffende de deponering van jaarrekeningen, dient om gebruik van de regeling van de turboliquidatie te kunnen maken, alsnog alle niet-gepubliceerde jaarrekeningen die wel gepubliceerd hadden moeten worden, bij het handelsregister te deponeren.[265] De wet bevat geen beperking in tijd vanuit de gedachte dat deze verplichting toch al op de rechtspersoon rustte, en daarom geen extra administratieve verplichting in het leven zou roepen. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij deze in tijd onbeperkte voorwaarde onnodig complicerend is.

"*Op zichzelf is dat niet opmerkelijk omdat er reeds een verplichting was om die jaarrekeningen te deponeren. Echter indien er sprake is geweest van een bestuurswisseling dan dient het nieuwe bestuur mogelijk jaarrekeningen op te stellen uit een ver verleden. Er is in de wet niet opgenomen hoeveel boekjaren men terug zou moeten gaan. Er lijkt mij veel voor te zeggen om dit te beperken tot bijvoorbeeld de laatste drie afgesloten boekjaren.*"[266]

"Ingevolge art. 2:19b lid 1 onder c BW geldt de verplichting om de jaarrekeningen van oudere boekjaren alsnog openbaar te maken. De complicatie die hier kan rijzen, is dat het vóór de ontbinding daartoe bevoegde orgaan (veelal: de algemene vergadering) een nog openbaar te maken jaarrekening niet heeft vastgesteld. Op het moment waarop de verplichting van art. 2:19b lid 1 onder c BW ontstaat, zijn er geen vennootschapsorganen meer."[267] Ook hier wordt gewezen op de mogelijkheid dat een opvolgend bestuur dat verantwoordelijk is voor de feitelijke vereffening afhankelijk is van de informatieverstrekking van vorige bestuurders.

Deponeren van staat van baten en lasten

De voorgeschreven balans en staat van baten en lasten bieden meestal geen volledig inzicht in het verloop van de feitelijke vereffening. Niettemin kunnen deze financiële gegevens een ingang zijn voor het verkrijgen van inzicht over het bestaan van andere schuldeisers of voor het verkrijgen van meer informatie via de rechter.

"De slotbalans (zie art. 2:19b lid 1 onder a BW) en de beschrijving waarom de schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven (zie art. 2:19b lid 1 onder b sub 3 BW, (...)), waaruit het bestaan van meer dan één schuldeiser blijkt, bieden uitkomst voor een schuldeiser die overweegt het faillissement van de geturboliquideerde vennootschap aan te vragen en daarvoor een steunvordering nodig heeft."[268]

---

[263] Renssen, *Ars Aequi* 2024, p. 121.
[264] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 371.
[265] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 74.
[266] De Neve, *TvJ* 2023, p. 19.
[267] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 40.
[268] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 36.

"*Of schuldeisers inzicht krijgen waar de baten gedurende de periode van de feitelijke vereffening zijn gebleven en of er bijvoorbeeld paulianeus is gehandeld, betwijfel ik. Hier loopt men tegen het probleem aan dat een vast aanvangsmoment wanneer deze periode begint, ontbreekt* (...) *en een schuldeiser na publicatie van alle financiële stukken slechts inzicht krijgt in 'clusterbedragen' van activa en passiva alsmede van de omzet en de kosten. Dit neemt niet weg dat als de gang naar de rechter wordt gemaakt, de rechter het precieze verloop van de feitelijke vereffening wellicht boven tafel kan krijgen door (i) een passende peildatum te bepalen voor de aanvang van de feitelijke vereffening en (ii) het bestuur op te dragen inzicht te geven in de mutaties van de activa gedurende een bepaalde periode en hen op te dragen een lijst van schuldeisers te overleggen die in die periode zijn voldaan*."[269]

Opstellen beschrijving van feitelijke vereffening en oorzaak voor afwezigheid baten

Een correcte weergave van het verloop van de feitelijke vereffening en een inhoudelijke verklaring voor de reden voor de afwezigheid van baten draagt bij aan de gewenste transparantie en kan een onbetaalde schuldeiser helpen zijn positie ten opzichte van de ontbonden rechtspersoon of de gewezen bestuurders te bepalen.

De wettelijke regeling laat volgens de literatuur echter zodanig veel ruimte dat het voorschrift inhoudelijk onduidelijk is over de gewenste inhoud, en vooral extra werk oplevert voor bonafide ondernemers, maar malafide ondernemers niet zal belemmeren in hun schadelijke praktijken.[270] In de literatuur wordt enige invulling gegeven aan de open norm: "*Onzes inziens zal het bestuur eveneens uiteen moeten zetten welke stappen zij heeft gezet om tot een zo hoog mogelijke opbrengst te komen*."[271] Daarnaast wordt een werkbare interpretatie gezocht voor de wettelijk voorgeschreven inhoud van de beschrijving, zowel voor wat betreft de wijze waarop het bestuur het vermogen 'op correcte wijze moet afwikkelen' als voor de mate van detail waarin de verklaring voor de betalingsonmacht [het achterblijven van schulden in de ontbonden rechtspersoon] moet voorzien.[272]

Als bezwaar wordt eveneens genoemd dat er geen vaste peildatum is voor de periode waarop de beschrijving van de feitelijke vereffening moet zien:

"Bij turboliquidatie is er echter dikwijls geen duidelijk aanvangsmoment aan te wijzen waarop het bestuur de positie van feitelijk vereffenaar gaat uitoefenen (...).
Als gevolg van het ontbreken van een duidelijk aanvangsmoment van de feitelijke vereffening wordt het bestuur dus de vrije hand gegeven om zelf deze startdatum te bepalen. Het kan dan zo gaan dat het bestuur een datum kiest die zo dicht mogelijk ligt tegen de datum van ontbinding, waardoor uitsluitend (al dan niet financiële) verantwoording wordt afgelegd over het allerlaatste deel - en dus niet over het gehele verloop - van de feitelijke vereffening."[273]

Een wettelijke bepaling waarin is beschreven welke stappen een belanghebbende kan nemen indien de gedeponeerde stukken onduidelijk zijn zou helpend zijn.

"De vraag komt dan op of het gewezen bestuur aan individuele belanghebbenden desgevraagd verplicht is nadere uitleg te geven over de informatie die is opgenomen in de gedeponeerde

[269] Nethe, *WPNR* 2022, p. 634-635.
[270] O.a. Renssen, *JBN* 2023, p. 16.
[271] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 73.
[272] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 38-39.
[273] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 37; zie hierover ook Nethe *WPNR* 2022.

stukken, bijvoorbeeld over de staat van baten en lasten over het ontbindingsjaar of het preontbindingsjaar. De Tijdelijke wet voorziet ons inziens niet in zo'n verplichting."[274]

Deponering bij handelsregister binnen 14 dagen na ontbinding

Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 2.1, is bij het opstellen van de Tijdelijke wet is gekozen voor een tweevoudige opgave aan het handelsregister: directe inschrijving van het feit van de ontbinding en het einde van de rechtspersoon (binnen 8 dagen na het nemen van het ontbindingsbesluit) en vervolgens, binnen 14 dagen na het nemen van het ontbindingsbesluit, de deponering van stukken in het kader van de verantwoordingsverplichting van art. 2:19b lid 1 BW. Uiteraard mogen deze beide opgaven gelijktijdig worden aangeboden bij de KvK.

"De gestelde termijn van veertien dagen suggereert alsof de bestuurders nog enige tijd hebben om de stukken te verzamelen en waar nodig op te stellen, maar je kunt je afvragen of dat wel reëel en wenselijk is. In het kader van een ordentelijke ontbinding zou je van een bestuur verwachten dat het bestuur al deze stukken al voorafgaande aan het ontbindingsbesluit gereed heeft en zou je om die reden ook kunnen verlangen dat de bestuurders bij de inschrijving van het ophouden te bestaan van de rechtspersoon in het handelsregister tevens de genoemde documenten dienen te deponeren."[275]

Door auteurs wordt vaak genoemd dat de controle op de ter deponering aangeboden stukken onvoldoende is en ertoe kan leiden dat informatie wordt gedeponeerd die inhoudelijk niet voldoet aan de door de wet en de memorie van toelichting gestelde vereisten.

"*De Kamer van Koophandel heeft – net als bij de gevolgen van het niet naleven van de publicatieplicht – slechts een beheersfunctie. Eventuele sancties dienen dan ook ingeroepen te worden door derden, zoals een curator, een schuldeiser en/of het Openbaar Ministerie."*[276]

Ten slotte is er weinig tot geen controle op de naleving van de deponeringsverplichting nadat de inschrijving van de ontbinding heeft plaatsgevonden. Naleving zou mogelijk kunnen worden bevorderd door de weigering de turboliquidatie in te schrijven wanneer niet alle documenten compleet zijn en daarmee niet aan de verantwoordingsverplichting is voldaan.

"*Wanneer de deponeringsplicht wordt gekoppeld aan het ontbinden van de rechtspersoon, zou kunnen worden overwogen dat wanneer de gevraagde stukken van artikel 2:19b lid 1 BW niet worden gedeponeerd, de consequentie is dat turboliquidatie gewoonweg niet kan plaatsvinden."*[277]

5.4.3 Mededelingsverplichting

Opgemerkt wordt dat het niet naleven van de mededelingsverplichting geen directe sanctie kent. Dit kan een negatief effect op de naleving hebben.

"Niet-nakoming is niet strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten. Bovendien is het schenden van de bekendmakingsplicht geen grond voor een civielrechtelijk bestuursverbod ex artikel 2:19c BW."[278]

---

[274] Nethe & Wezeman, *OenF* 2023, p. 40-41.
[275] De Neve, *TvJ* 2023, p. 19.
[276] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 72.
[277] Renssen, *TvOB* 2023, p. 120. Opgemerkt zij dat de turboliquidatie al heeft plaatsgevonden *voordat* de inschrijving in het handelsregister plaatsvindt: deze inschrijving is geen constitutief vereiste.
[278] Renssen, *Ars Aequi* 2024, p. 121.

Indien sprake is van doelbewuste benadeling van schuldeisers, kan dat anders zijn.

"Als het bestuur één of meer schuldeisers niet heeft geïnformeerd over het deponeren van de stukken, dan is sprake van een situatie als bedoeld in art. 2:19 c lid 1 sub b BW en kan het Openbaar Ministerie een bestuursverbod vragen, maar dan moet wel aangetoond worden dat dat doelbewust is gebeurd en dat de betreffende schuldeisers aanmerkelijk zijn benadeeld. Het is lastig om aan te tonen dat een schuldeiser doelbewust niet is geïnformeerd omdat de persoongegevens van de schuldeisers om privacy redenen niet in de stukken worden genoemd. Het bestuur kan dan betogen dat een vordering niet bekend was en dat de schuldeiser daarom niet is geïnformeerd."[279]

5.4.4 Inzagerecht

Bewijslast 'evident' onjuiste/onvolledige stukken

Wanneer in het geheel geen stukken zijn gedeponeerd of als de gedeponeerde stukken *evident onjuist of onvolledig zijn*, kunnen schuldeisers via een gang naar de rechter gebruikmaken van het inzagerecht van art. 2:24 lid 4 BW. De bewijslast dat sprake is van evident onjuiste of onvolledige stukken ligt bij de schuldeiser als eisende partij. Deze beschikt echter - juist ook door de onjuistheid of onvolledigheid van de gegevens - over zeer beperkte informatie om dit bewijs te kunnen leveren.

"Schuldeisers kunnen slechts gebruikmaken van het inzagerecht van artikel 2:24 lid 4 BW als in het geheel geen stukken zijn gedeponeerd of als de gedeponeerde stukken evident onjuist of onvolledig zijn. Van dat laatste is niet snel sprake. De memorie van toelichting noemt als voorbeelden dat een blanco document is gedeponeerd, dat oude stukken zijn gedeponeerd of dat uit de gedeponeerde stukken niet blijkt waarom baten ontbreken op het moment van ontbinding. Hebben schuldeisers het vermoeden dat gedeponeerde stukken onjuist zijn maar is dit niet evident, dan worden zij voor het verkrijgen van stukken teruggeworpen op artikel 843a Rv."[280] De weg van art. 843a Rv is echter minder gunstig voor schuldeisers: op grond van dat artikel moeten *bepaalde bescheiden* worden gevorderd, terwijl zij bij toepassing van art. 2:24 lid 4 BW inzage in de *gehele administratie* kunnen krijgen.[281]

Preventief effect

Het feit dat een schuldeiser een beroep kan doen op het inzagerecht heeft kan een zeker preventief effect hebben: een schuldenaar zal het er niet graag op laten aankomen dat hij zijn gehele administratie moet overleggen. Daardoor is hij wellicht eerder geneigd te voldoen aan de deponering van de door de Tijdelijke wet voorgeschreven documenten en informatie, en/of aan een informeel verzoek om aanvullende informatie te verstrekken.

5.4.5 Strafbaarstelling schending verantwoordingsverplichting

De sanctie opgenomen in de WED is volgens diverse auteurs niet voldoende om het beoogde doel te bereiken:

[279] Van Schie, *TvHB* 2024/3, p. 134.
[280] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 372 en p. 374.
[281] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, noot 84, p. 372. Opgemerkt zij dat art. 843a Rv per 1 januari 2025 is vervallen en vervangen door de artikelen 194, 195 en 196 Rv. Ook art. 194 Rv koppelt het verzoek aan "*bepaalde* gegevens over die rechtsbetrekking", zodat voorgaande opmerking nog altijd relevant is.

"Bij een gelijk handhavingsniveau is het de vraag of de strafbaarheid van overtreding van artikel 2:19b BW op grond van de WED voldoende afschrikwekkend werkt."[282]

"Weinig afschrikwekkende gevolgen, waardoor de vraag rijst of met het in leven roepen van de verantwoordings- en bekendmakingsverplichting de transparantie rondom turboliquidaties wordt vergroot. Het moge duidelijk zijn dat de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie voor het (eerlijke) bestuur van een turbogeliquideerde vennootschap en dus kosten met zich brengt."[283]

"Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, wordt bij schending van de deponeringsplicht van artikel 2:394 BW relatief weinig vervolgd. De pakkans moet worden vergroot om bestuurders daadwerkelijk te stimuleren aan de deponeringsplicht te voldoen."[284]

Renssen bepleit dat ook de schending van de mededelingsverplichting onder de werking van de WED moet worden gebracht:

"De naleving van de verantwoordingsverplichting van art. 2:19b lid 1 BW wordt versterkt door niet-nakoming strafbaar te stellen in de Wet op de economische delicten (WED). Dit geldt niet voor de bekendmakingsplicht van het tweede lid van art. 2:19b BW. Waarom schending van de bekendmakingsplicht is uitgesloten van strafbaarstelling op grond van de WED, wordt niet toegelicht. De minister geeft wel aan dat de rechter de omstandigheid dat het bestuur al dan niet aan de mededelingsverplichting heeft voldaan, als omstandigheid kan meewegen in een eventuele procedure tegen het bestuur in het kader van de turboliquidatie."[285]

Verbeteren handhavingsprocedures

Er is suggestie gedaan om de pakkans te vergroten door effectiever gebruik te maken van bestaande bevoegdheden of deze bevoegdheden uit te breiden: "*De pakkans moet worden vergroot om bestuurders daadwerkelijk te stimuleren aan de deponeringsplicht te voldoen. In andere gevallen worden sneller sancties opgelegd als niet wordt voldaan aan een verplichting die makkelijk kan worden gecontroleerd. Zo controleert de RDW jaarlijks of auto's de verplichte APK-keuring hebben ondergaan. Is dat niet het geval, dan wordt na een waarschuwing een bestuurlijke boete opgelegd op grond van de Wet administratiefrechtelijke handhavingsvoorschriften. Ook bij schending van de deponeringsplicht van artikel 2:19 lid 1 en 2:394 BW kan de mogelijkheid tot oplegging van een bestuurlijke boete worden overwogen. Die bevoegdheid kan, via de minister van Economische zaken en Klimaat, worden toegekend aan het BEH. Voor het BEH is dit geen nieuwe taak, omdat het al bevoegd is processen-verbaal op te maken bij schending van de publicatieplicht en omdat het BEH reeds bevoegd is bestuurlijke boetes op te leggen als informatie niet, niet tijdig of onjuist is ingeschreven in het UBO-register*."[286]

---

[282] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 372. De auteurs verwijzen naar een artikel in *Het Financieele Dagblad** waarin de handhaving door het OM op (tijdige) naleving van art. 2:394 lid 3 BW (deponering van de jaarrekening) is onderzocht, en waarin werd geconcludeerd dat er een pakkans is van ongeveer 0,12%. ** G. de Groot & P. Kakebeeke, 'Bedrijven vaak te laat met deponeren jaarrekening', FD 7 november 2018.*

[283] Renssen, *JOR* 2025, nr. 8.

[284] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 374.

[285] Renssen, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 593 & Renssen, *TvOB* 2023, p. 119.

[286] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 374.

5.4.6 Civielrechtelijk bestuursverbod[287]

Effectiviteit civielrechtelijk bestuursverbod

"*Gelet op het beperkte aantal bestuursverboden dat door het OM is verzocht op grond van de Faillissementswet en vanwege het feit dat de kosten voor handhaving door het OM door de minister worden geschat op EUR 100.000 per jaar, zal in de praktijk naar onze verwachting weinig dreiging uitgaan van de bevoegdheid van het openbaar ministerie om te verzoeken om een bestuursverbod.*"[288]

Meldpunt voor schuldeisers

Onderschreven wordt het voorstel van JIRA uit de consultatiereacties om een meldpunt te openen waar schuldeisers melding kunnen doen van feiten die grond zijn voor het opleggen van een bestuursverbod op basis van artikel 2:19c BW.[289]

Gronden voor opleggen bestuursverbod

Ook de limitatieve gronden voor het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod komen in de literatuur aan de orde:

"*Ik vraag mij af of de situatie waarin wordt vastgesteld dat sprake is van bestuurdersaansprakelijkheid ten aanzien van de toegepaste turboliquidatie (ofwel op grond van art. 2:9 BW ofwel op grond van art. 6:162 BW) en dit onherroepelijk is komen vast te staan, niet ook een grond moet zijn voor het opleggen van een civielrechtelijk bestuursverbod.*"[290]

Bevoegdheid tot instellen van de vordering

Enkele auteurs stemmen in met de keuze van de minister dat het bestuursverbod uitsluitend door het OM kan worden gevorderd.[291] Andere auteurs stellen voor dat onbetaald gebleven schuldeisers op eigen initiatief de rechter zouden moeten kunnen verzoeken om een civielrechtelijk bestuursverbod voor de voormalige bestuurders van de verdwenen rechtspersoon.[292]

Geopperd wordt dat moet worden overwogen een klachtmogelijkheid voor benadeelde schuldeisers in het leven te roepen als het OM niet tot vervolging overgaat, of een zelfstandige bevoegdheid van een schuldeiser om de rechter om een bestuursverbod te verzoeken: *"Om de positie van schuldeisers verder te verstevigen, zou schuldeisers voorts de mogelijkheid kunnen worden geboden te klagen als het OM niet verzoekt een bestuursverbod op te leggen. In het strafrecht is een dergelijke mogelijkheid opgenomen in artikel 12 Sv, op basis waarvan bij het gerechtshof een klaagschrift kan worden ingediend als het OM niet overgaat tot strafrechtelijke vervolging. Een dergelijk recht zou kunnen worden toegevoegd aan artikel 2:19c BW."*[293]

"Het lijkt mij namelijk dat een schuldeiser die bijvoorbeeld op grond van artikel 2:23c lid 1 BW via de rechtbank probeert alsnog zijn vordering betaald te krijgen, eerder – dan het OM –

[287] Zie over de werking van het civielrechtelijk bestuursverbod bij turboliquidatie *Asser/Nieuwe Weme & Salemink 2-IIb* 2025/176.
[288] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 371.
[289] Zie paragraaf 4.3.5; dit voorstel wordt ondersteund door De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 373.
[290] Renssen, *JBN* 2023, p. 17.
[291] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 373.
[292] Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023, p. 74.
[293] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 373.

gemotiveerd is om daarbij een bestuursverbod te verzoeken indien een van de omstandigheden zoals genoemd in artikel 2:19c lid 1 BW zich voordoet."[294]

"Curatoren vorderen in de regel een bestuursverbod als nevenvordering naast een bestuurdersaansprakelijkheidsvordering. De verwachting dat schuldeisers eerder dan het OM vragen om oplegging van een bestuursverbod in een bestuurdersaansprakelijkheidsprocedure is dus logisch."[295]

5.5 Juridische mogelijkheden voor benadeelde schuldeisers

In paragraaf 2.5 kwamen al de voornaamste drie juridische mogelijkheden voor een benadeelde schuldeiser om in actie te komen aan de orde. Ook in de recente literatuur wordt voornamelijk op deze drie mogelijkheden ingegaan.[296]

1. Heropening vereffening / herleving rechtspersoon
2. Aangifte faillissement rechtspersoon
3. Bestuurdersaansprakelijkheid (onrechtmatige daad)

De meeste auteurs gaan bij hun bespreking van deze opties met name in op de bewijslast die op de schuldeiser rust, nu hij de eisende partij is.

In het kader van deze paragraaf over de procedures die een schuldeiser kan volgen om zijn recht te halen, verwijzen we eveneens naar de citaten van De Kloe & Van den Bosch die zijn opgenomen in paragraaf 5.3.2 over de bewijspositie van schuldeisers.[297]

Aanvullende (privaatrechtelijke) sanctiemogelijkheden - Bewijsvermoeden

In verschillende bijdragen wordt de suggestie gedaan om de Tijdelijke wet aan te vullen met een regeling om bij het vaststellen van bestuurdersaansprakelijkheid gebruik te kunnen maken van een omkering van de bewijslast, het opleggen van een verzwaarde informatieplicht aan de bestuurder of een bewijsvermoeden, met name wanneer niet is voldaan aan de verantwoordingsverplichting.[298]

Enkele auteurs zijn er voorstander van een soortgelijke regeling te treffen zoals de bewijsvermoedens die zijn opgenomen in art. 2:138/248 lid 2 BW en art. 2:139/249 BW.[299] Tegen dit voorstel kan worden gebracht dat de bewijsvermoedens van deze artikelen een direct verband veronderstellen tussen de geschonden gedragsnorm en de daaruit voortvloeiende schade. Hiervan is geen sprake in de situatie van verzuim in de naleving van de verantwoordingsverplichting bij turboliquidatie: de schade was niet minder geweest als de verantwoordingsverplichting wel zou zijn nageleefd.

[300] Bovendien geldt als algemeen bezwaar tegen bewijsvermoedens "*Een bewijsvermoeden strookt in principe niet met de gedachte dat een bestuurder alleen in uitzonderlijke gevallen*

---

[294] Renssen, o.m. in *AA* 2024, p. 123 en *MvO* 2021, p. 344.
[295] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 371.
[296] De Kloe & Van den Bosch noemen daarnaast onder meer de vordering jegens een rechtspersoon die de onderneming van de geturboliquideerde rechtspersoon heeft voortgezet, bijvoorbeeld wegens 'vereenzelviging wegens misbruik van identiteitsverschil', *TvI* 2023, p. 367.
[297] Zie De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 368.
[298] Onder meer Nethe & Wezeman, *OenF* 2023; Van Vught, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 162; Van der Bom *FIP* 2024, p. 16-17.
[299] Renssen, *MvO* 2021, p. 343.
[300] De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023, p. 373.

aansprakelijk moet zijn. Het gevaar bestaat dat een vermoeden de aangesproken bestuurder op een bewijsachterstand zet, waardoor diens aansprakelijkheid ook in een alledaags geval zou kunnen komen vast te staan.".[301]

5.6 Tussenconclusie

I. Over het algemeen kan gezegd worden dat de Tijdelijke wet in de juridische literatuur **positief ontvangen** is. Vrijwel alle auteurs zijn van mening dat het goed is dat het bestuur van een ontbonden rechtspersoon financiële verantwoording moet afleggen en dat deze verplichting en de informatievoorziening aan schuldeisers in een wettelijke regeling van de turboliquidatie worden vastgelegd.
II. Enkele auteurs bepleiten dat een turboliquidatie niet mogelijk zou moeten zijn als er schulden achter blijven. Andere auteurs bepleiten juist het behoud van de turboliquidatie voor deze situaties, met name omdat een faillissement geen meerwaarde heeft. De turboliquidatie heeft voor deze situatie een belangrijke rol.
III. Onderschreven wordt dat het gebrek aan transparantie een groot manco was van de turboliquidatie 'oude stijl'. Op die manier was voor achtergebleven schuldeisers niet inzichtelijk waarom zij onbetaald bleven. Gebrek aan **transparantie** maakt het een schuldeiser die overweegt een vordering in te stellen, lastig om bewijs te leveren. Dit had een direct negatief effect op de **rechtsbescherming** van crediteuren, die door de complexe bewijspositie in het gedrang kwam. Vrijwel alle auteurs geven aan dat de naleving van de verplichtingen uit de Tijdelijke wet niet inhoudelijk wordt gecontroleerd en dat - mede daardoor – weinig positief effect verwacht hoeft te worden van op het gebied van **voorkomen van misbruik** en voorkomen van recidive.
IV. Over de mate waarin de gekozen **middelen effectief** zijn om daadwerkelijk de beoogde doelen te realiseren bestaan kritische gedachten. De aanvullende verplichtingen voor bestuurders van geturboliquideerde rechtspersonen zijn op zichzelf beschouwd niet altijd zinvol, met name bij 'echt' lege rechtspersonen die geen schulden achterlaten. Voor zover auteurs de verantwoordingsverplichting al wel zinvol vinden, is deze naar hun verwachting maar weinig effectief in de praktijk, onder meer vanwege de verwachting dat deze inhoudelijk slecht zal worden nageleefd, mede door de wijze waarop de bescherming van schuldeisers en de (semi-)publiekrechtelijke controle en handhaving zijn vormgegeven. Bonafide ondernemers zullen tijd en geld steken in een juiste naleving van de verplichtingen, terwijl dat niet degenen zijn die het probleem vormen waarvoor de Tijdelijke wet in het leven is geroepen. Malafide ondernemers zullen zich niet noodzakelijkerwijs laten afschrikken door de middelen van de Tijdelijke wet, zo is de verwachting.
V. Omdat de handhaving in de handen is gelegd van publieke instanties die kampen met capaciteitsgebrek, verwachten de meeste auteurs dat de middelen daardoor weinig effectief zullen blijken. Bepleit wordt om aan de niet-nakoming van de verplichtingen ook gevolgen te verbinden voor de situatie dat een schuldeiser een vordering instelt, bijvoorbeeld door hem tegemoet te komen bij zijn bewijslast.
VI. Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting worden veel oproepen aan de wetgever gedaan om de voorschriften te verduidelijken, te verzwaren en/of te verlichten.
VII. In situaties waarin sprake is van **doelbewust misbruik** of onrechtmatige toepassing van de turboliquidatie wordt de effectiviteit van de Tijdelijke wet sterk betwijfeld.
Omdat benadeelde schuldeisers zelf geen ingang hebben om een van de sancties van de Tijdelijke wet in gang te zetten (er is geen meldpunt, of eigen recht om een bestuursverbod

[301] Van Vught, *Ondernemingsrecht* 2023, p. 156.

te verzoeken), kan misbruik in de praktijk vaak en langdurig blijven plaatsvinden door dezelfde personen. De wetgever wordt opgeroepen om actiever in te zetten op een goed functionerend handhavingssysteem.

VIII. Opgeroepen wordt niettemin om de **Tijdelijke wet te verlengen** en deze bij het ontwerpen van een structurele regeling op onderdelen aan te vullen.

6. Data-analyse

6.1 Inleiding

Het empirische gedeelte van dit onderzoek betreft onder meer een data-analyse van turboliquidaties op basis van gegevens van de KvK. Deze gegevens zien op de periode oktober 2018 tot februari 2025 en bevatten ruim 260.000 waarnemingen (turboliquidaties). Daarnaast zijn in een steekproef van 43 turboliquidaties de gedeponeerde stukken bij de KvK geanalyseerd. De dataset is door de KvK samengesteld. De KvK houdt niet separaat bij of een bedrijfsbeëindiging een turboliquidatie betreft, maar geeft aan turboliquidaties te kunnen onderscheiden van andere bedrijfsbeëindigingen op basis van selectiecriteria die zij hanteren.[302] We merken daarnaast op dat de data gebaseerd is op KvK-nummers, waardoor iedere juridische eenheid als een eigen observatie telt. Hierbij wordt geen rekening gehouden worden met concernstructuren.

Op voorhand is het van belang op te merken dat de effecten van de coronapandemie de interpretatie van de data beperken en daarmee de empirische analyse bemoeilijken. Zo kan de pandemie voor een stijging hebben gezorgd in het aantal bedrijfsbeëindigingen (in bepaalde jaren), maar kan het ook zo zijn dat minder bedrijven zijn gestopt door de vele noodsteunmaatregelen (in bepaalde jaren). Doordat deze ontwikkelingen parallel lopen met de invoering van de Tijdelijke wet is het moeilijker om de effecten van de Tijdelijke wet te isoleren voor het empirische onderzoek.

6.2 Data-analyse

We presenteren de data-analyse in drie delen: kengetallen turboliquidaties, Tijdelijke wet en de steekproef van gedeponeerde stukken. In paragraaf 6.2.1 (Kengetallen turboliquidaties) ligt de focus van de analyse voornamelijk op de (ontwikkeling van de) aantallen en kenmerken van geturboliquideerde rechtspersonen. Daarbij wordt gepoogd de geobserveerde gegevens over turboliquidaties te relateren aan de cijfers uit andere databronnen (KvK en CBS).

In paragraaf 6.2.2 (Tijdelijke wet) gaan wij nader in op de geobserveerde gevolgen van de (inwerkingtreding van de) Tijdelijke wet en de mate van compliance met de wettelijke deponeringsvereisten. Paragraaf 6.2.3 bevat vervolgens de resultaten van onze steekproef van de bij de KvK gedeponeerde stukken.

6.2.1 Kengetallen turboliquidaties

Aantal turboliquidaties per jaar (2019-2024)

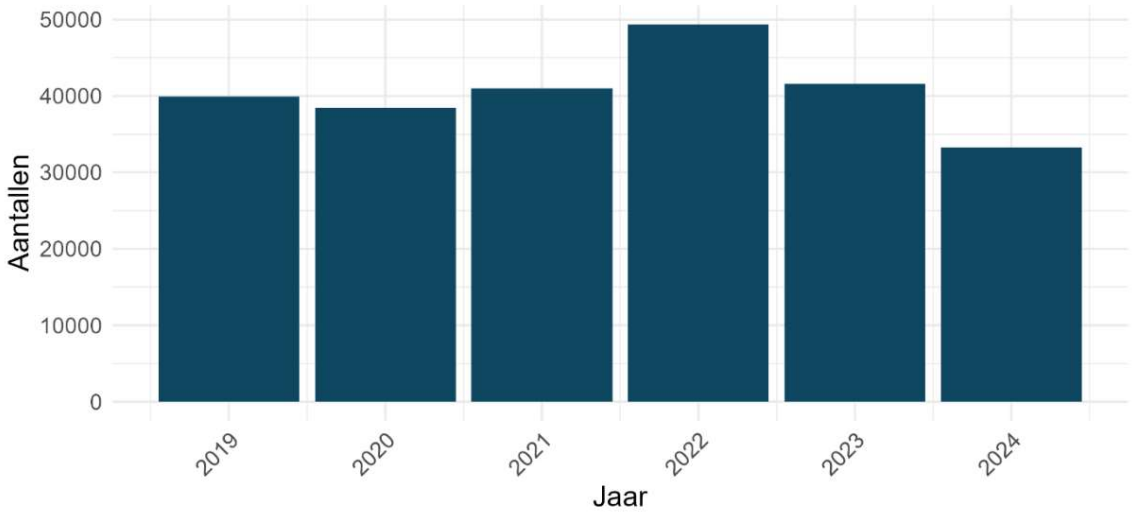
Figuur 6.1 geeft het aantal turboliquidaties weer voor de periode 2019-2024 op basis van het moment van ontbinding van een rechtspersoon. Dit is de datum van het ontbindingsbesluit. In de Figuur is te zien is dat in de afgelopen jaren het aantal rond de 40.000 turboliquidaties per jaar schommelt. In 2022 was het aantal turboliquidaties hoger (bijna 50.000); dit is mogelijk het gevolg van het aflopen van de COVID-19 noodsteunmaatregelen per april 2022,[303] zie ook Figuur 6.6.

In 2024 is het aantal turboliquidaties echter gedaald tot ruim 33.000. Deze daling in het aantal turboliquidaties lijkt verband te houden met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet op 15

[302] Dit heeft wel als gevolg dat enige “ruis” niet voorkomen kan worden in de aantallen turboliquidaties, al zal dit marginaal zijn.
[303] Rijksoverheid, 'Corona-steunpakket voor banen en economie stopt per tweede kwartaal 2022' (geraadpleegd op 24 april 2025).

november 2023. In paragraaf 6.2.2 wordt nader ingegaan op de geobserveerde gevolgen van de Tijdelijke wet.

Figuur 6.1 Aantallen turboliquidaties in de afgelopen jaren



Vergelijking met data CBS

De cijfers van het CBS (Tabel 6.1)[304] over bedrijfsbeëindigingen verschillen aanzienlijk met de cijfers uit de dataset van de KvK. Het CBS komt op lagere aantallen uit dan uit de cijfers van de KvK volgt, terwijl de cijfers van de CBS betrekking hebben op alle beëindigingsvormen (niet beperkt tot turboliquidaties) en daardoor verwacht wordt dat deze cijfers dus hoger zouden moeten uitvallen.

De verklaring voor deze verschillen is gelegen in de door het CBS gehanteerde definitie van "bedrijf": *"Uit deze definitie (...) volgt dat een bedrijf meer dan één vestiging kan omvatten, maar ook meer dan één juridische eenheid. (Onder juridische eenheden worden zowel natuurlijke als rechtspersonen verstaan). Dit is het geval wanneer de afzonderlijke vestigingen of juridische eenheden niet zelfstandig opereren."*[305] Aangezien de data van de KvK voor elke juridische eenheid één waarneming toekent, is het aantal bedrijfsbeëindigingen in deze dataset beduidend hoger dan de aantallen van het CBS waar consolidatie plaatsvindt.

Tabel 6.1 Het aantal bedrijfsbeëindigingen volgens het CBS

Alle economische activiteiten							
Perioden	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**gemiddeld**
Totaal opheffingen van bedrijven	109530	133130	85310	143730	120690	153015	124234
Rechtspersonen	25675	26650	6180	40365	22825	28275	24995
Natuurlijke personen	83855	106480	79130	103365	97865	124740	99239

Noot: Op basis van CBS StatLine. Onder opheffing verstaat het CBS blijkens haar toelichting bij deze cijfers de beëindiging van een bestaand bedrijf. Dit betekent dat er geen sprake is van voortzetting van een belangrijk deel

[304] CBS StatLine - Bedrijven; opheffingen, bedrijfsgrootte, rechtsvorm, bedrijfstak (geraadpleegd 30 april 2025).
[305] CBS StatLine - Bedrijven; bedrijfsgrootte en rechtsvorm, Toelichting onderwerpen; totaal bedrijven; bedrijf (geraadpleegd 30 april 2025).

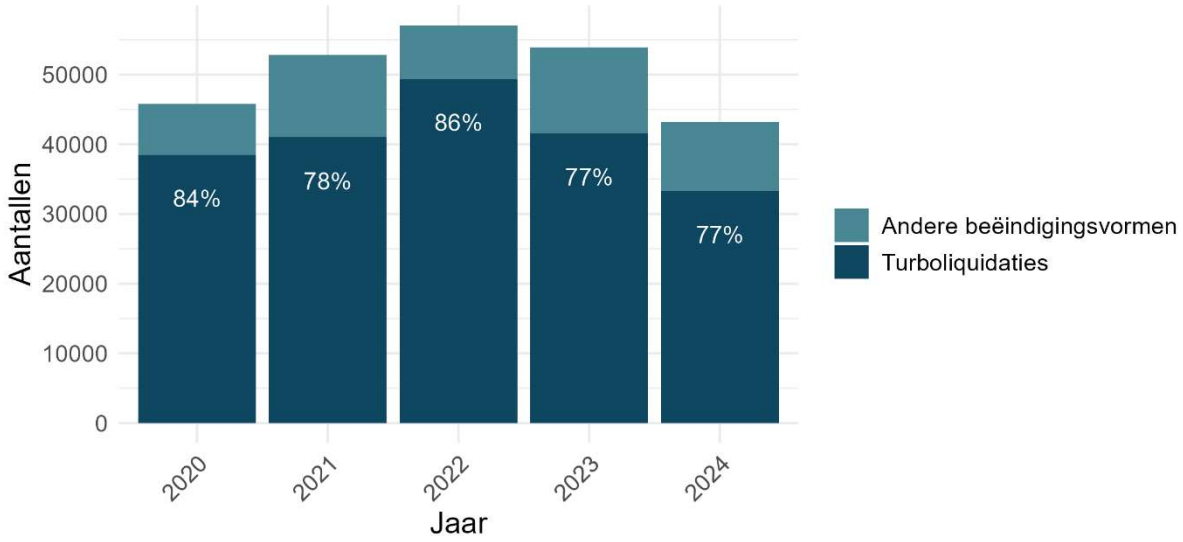
van de activiteiten door een ander bedrijf. Er is pas sprake van een opheffing als het bedrijf (met bijbehorende werkgelegenheid) niet meer tot de populatie behoort. Het bekendste voorbeeld hiervan is het faillissement. Er is geen sprake van een opheffing bij: bedrijven die verdwijnen als gevolg van fusie, op- of afsplitsing; overname of verzelfstandiging van een deel van een bedrijf; naamswijziging; rechtsvormwijziging; wisseling van eigenaar; geleidelijke activiteitenwijziging; verhuizing; reactivering.

Aantal turboliquidaties ten opzichte van andere bedrijfsbeëindigingen (procentueel)

In Figuur 6.2 is het totale aantal bedrijfsbeëindigingen voor rechtspersonen weergegeven voor de periode 2020-2024. Onder de categorie 'andere beëindigingsvormen' vallen de reguliere ontbinding met vereffening (incl. versnelde ontbinding), de ambtshalve ontbinding door de KvK, faillissement en de fusies.[306]

In de Figuur is te zien dat van alle bedrijfsbeëindigingen in de afgelopen 5 jaar, tussen de 77% en 86% door een turboliquidatie plaatsvindt. Hoewel in 2024 een daling plaatsvond in het aandeel turboliquidaties, is er geen grote verschuiving naar andere beëindigingsvormen te zien ten opzichte van de eerdere jaren. Dit leidt tot de conclusie dat er minder ontbindingen zijn geweest in 2024. In hoofdstuk 7 (interviews) gaan wij nader in op deze verschuivingen.

Figuur 6.2 Aantallen bedrijfsbeëindigingen van rechtspersonen (KvK)



Aantal turboliquidaties en andere bedrijfsbeëindigingen (absoluut)

Tabel 6.2 geeft het totale aantal beëindigingen van rechtspersonen weer, alsmede het aantal turboliquidaties en ambtshalve ontbindingen door de KvK. Ook hier is de daling van het aantal turboliquidaties in 2024 goed zichtbaar.

Te zien is voorts dat het aantal ambtshalve ontbindingen door de KvK fors hoger is in 2023 en 2024 ten opzichte van de jaren ervoor. Deze stijging is lastig te duiden. Mogelijk is het voor een gedeelte een gevolg van COVID-19 pandemie, aangezien de lagere aantallen zagen op de jaren 2021 en 2022.

De KvK geeft aan dat het uitgangspunt is dat bij ambtshalve ontbinding moet worden voorkomen dat een rechtspersoon met baten ambtshalve ontbonden wordt. Hiertoe is de procedure voorzien van verschillende controles, zie ook paragraaf 2.2.3. Voorts wordt altijd bij de Belastingdienst

[306] Zie voor een meer gedetailleerde beschrijving van deze alternatieve beëindigingsvormen hoofdstuk 2.

gecontroleerd of er aangifte vennootschapsbelasting wordt/is gedaan. Mocht dat zo zijn, dan gaat de KvK niet over tot ambtshalve ontbinding.

Tabel 6.2 Het totale aantal beëindigingen van rechtspersonen, het aantal turboliquidaties en ontbindingen door KvK

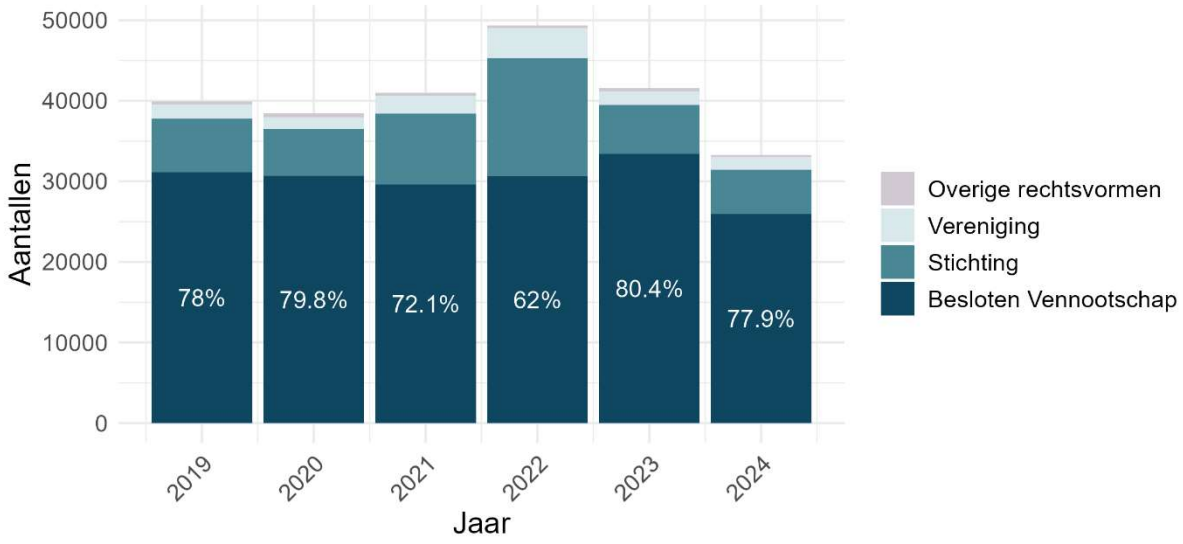
Jaar	Totaal aantal beëindigde rechtspersonen	Aantal turboliquidaties	Aantal ambtshalve ontbinding door de KvK
2020	45.772	38.473	1.410
2021	52.835	41.008	838
2022	57.086	49.373	659
2023	53.882	41.555	3.591
2024	43.249	33.294	3.073

Aantal turboliquidaties per rechtsvorm

Een uitsplitsing naar de aantallen turboliquidaties per rechtsvorm is weergegeven in Figuur 6.3. Daaruit volgt dat tot 2024 het aantal geturboliquideerde BV's redelijk stabiel is gebleven (ongeveer 30.000) en dat met name het aantal geturboliquideerde verenigingen en stichtingen sterk schommelt. We merken op dat tijdens de COVID-19 pandemie (met name in 2021 en 2022) fors meer stichtingen en verenigingen zijn geturboliquideerd ten opzichte van de andere geobserveerde jaren.

In 2024 vindt een daling plaats van het aantal geturboliquideerde BV's (met ongeveer 5.000), terwijl de aantallen turboliquidaties van andere rechtsvormen nagenoeg gelijk zijn gebleven. We zien hierin een verband met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet aangezien bij BV's (met name met één aandeelhouder of in groepsverband) gemakkelijker de keuze kan worden gemaakt om voor een andere beëindigingsvorm te kiezen. We gaan in hoofdstuk 7 hier nader op in.

Figuur 6.3 Rechtsvormen van geturboliquideerde rechtspersonen



Turboliquidatie van groepsmaatschappijen

Om een indicatie te krijgen van hoeveel geturboliquideerde rechtspersonen tot een groep[307] behoren hebben wij daarnaast gekeken naar de aanwezigheid van een instemmings- en/of aansprakelijkheidsverklaring bij BV's. Dit kan een indicatie zijn dat een rechtspersoon tot een groep behoort.

De instemmings- en aansprakelijkheidsverklaring als bedoeld in art. 2:403 BW kunnen door groepsvennootschappen worden gedeponeerd om gebruik te maken van de regeling dat door het hoofd van een groep één geconsolideerde jaarrekening mag worden openbaar gemaakt, in plaats van voor alle groepsmaatschappijen afzonderlijk.

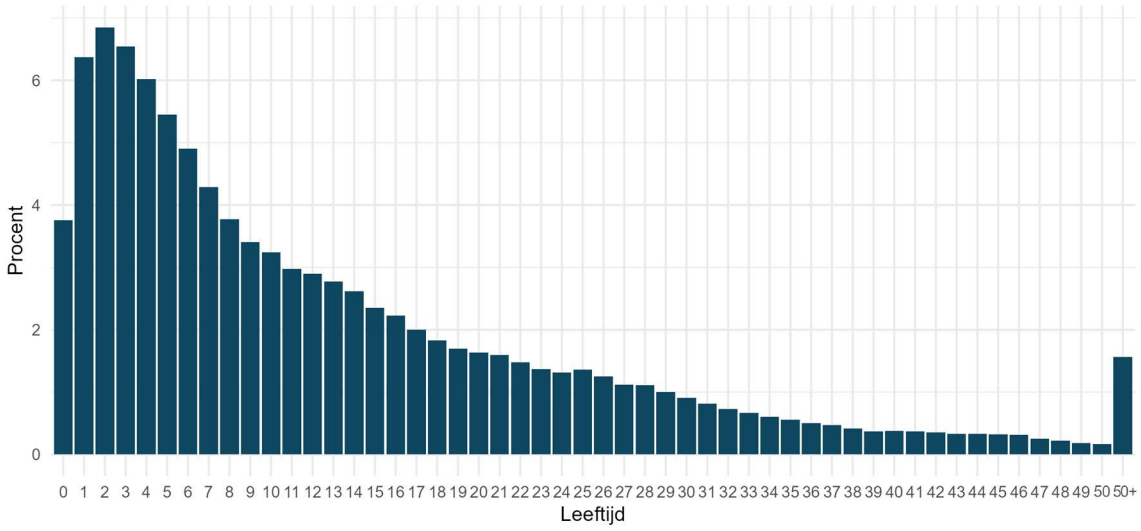
Het deponeren van een instemmings- en/of aansprakelijkheidsverklaring is niet verplicht. In vrijwel geen van de gevallen is een instemmings- en/of aansprakelijkheidsverklaring gedeponeerd bij de KvK (bij ruim 98%). Dit is stabiel over alle jaren in de periode 2019-2024.

Levensduur rechtspersonen bij turboliquidatie

Figuur 6.4 geeft de verdeling weer van de levensduur van rechtspersonen in eveneens de gehele dataset. De levensduur is berekend op basis van de oprichtingsdatum en de ontbindingsdatum zoals die bij de KvK bekend zijn. We zien dat de bijna 50% van de rechtspersonen in de gehele dataset tussen de 0 en 8 jaar bestaan voordat ze ontbonden worden middels een turboliquidatie, waarbij de piek tussen de 1 en 3 jaar ligt (samen goed voor 20%). 30% van de geturboliquideerde rechtspersonen is binnen 5 jaar ontbonden.

Dit percentage komt redelijk overeen met het percentage dat het CBS rapporteert in een soortgelijke analyse. Het CBS bekeek daarbij alle vormen van bedrijfsbeëindiging voor alle ondernemingen (incl. natuurlijke personen) over de periode 2010-2020. Het percentage bedrijven dat binnen 5 jaar beëindigd is lag op 35% in 2020.[308]

Figuur 6.4 De verdeling van de levensduur van geturboliquideerde rechtspersonen in de gehele dataset



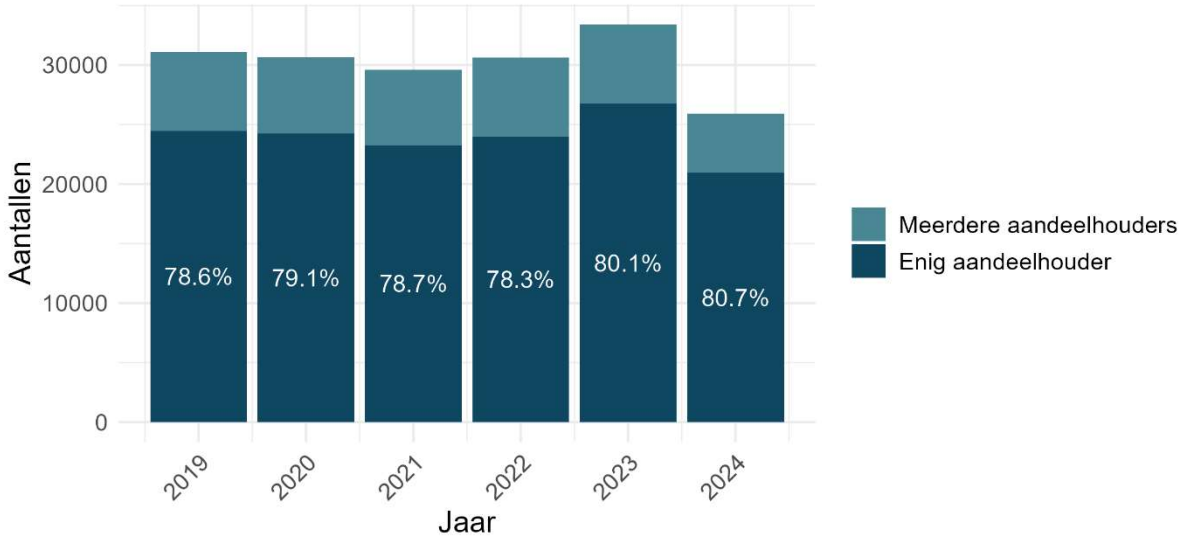
[307] Art. 2:24b BW.

[308] CBS, 5-jarig overlevingspercentage van nieuwe bedrijven neemt toe, 29 november 2022.

Eén of meer aandeelhouders bij turboliquidatie

Figuur 6.5 geeft het aantal turboliquidaties van BV's weer waarbij sprake was van één of meer aandeelhouder(s). De verhouding van BV's waarbij sprake is van één aandeelhouder ten opzichte van meer aandeelhouders is stabiel over de geobserveerde periode (met steeds 78%-80% van de BV's met één aandeelhouder). Dit percentage is ook stabiel gebleven na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet.

Figuur 6.5 Het aandeel BV's waarbij sprake is van één aandeelhouder



6.2.2 Tijdelijke wet

Aantal turboliquidaties per maand

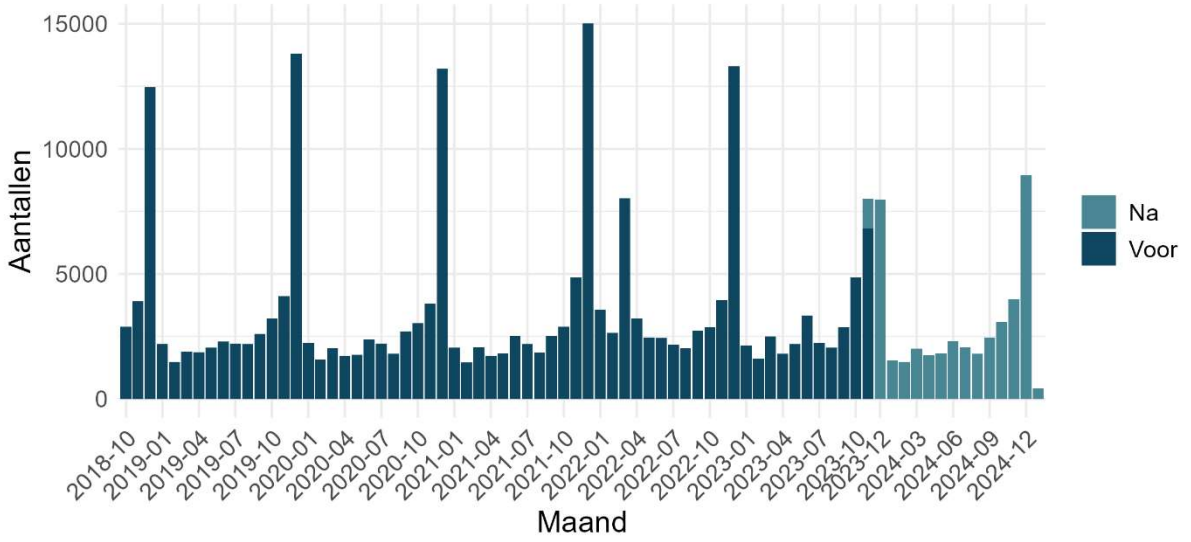
Figuur 6.6 geeft het aantal turboliquidaties weer per maand, uitgesplitst naar de periode vóór en na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Daaruit volgt dat in de maanden direct voorafgaand aan 15 november 2023 het aantal turboliquidaties zowel relatief als in absolute getallen hoger ligt dan in de voorgaande jaren. Met name de eerste helft van november 2023 kende fors hogere aantallen turboliquidaties dan eerdere jaren: bijna 7.000 turboliquidaties in 2023, terwijl dat een jaar eerder bijna 4.000 turboliquidaties in de hele maand november zijn uitgevoerd. Daarentegen had de tweede helft van november in 2023 veel minder turboliquidaties: ongeveer 1.000. Uit het voorgaande komt het beeld naar voren dat ondernemers geanticipeerd lijken te hebben op de invoering van de Tijdelijke wet. Dit beeld komt ook terug in interviews, zie hoofdstuk 7.

Verder is in Figuur 6.6 te zien dat de piek in turboliquidaties in december (de zogeheten decemberpiek) die in voorgaande jaren voorkwam (2018-2022), in 2023 (en 2024) bijna gehalveerd is. In 2023 was mogelijk sprake van anticipatie op de Tijdelijke wet waardoor de decemberpiek lager kwam te liggen. In 2024 was de Tijdelijke wet het hele jaar van kracht, het aantal turboliquidaties is in december significant lager dan vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. We merken daarbij op dat de daling in het aantal turboliquidaties vrijwel volledig komt door een daling in het aantal geturboliquideerde BV's (zie ook Figuur 6.3).

De decemberpieken hebben ook gevolgen voor de interpretatie van de andere figuren in deze paragraaf waarbij een aandeel van de rechtspersonen per maand van ontbinding wordt weergegeven. Deze figuren laten geen totaalbeeld zien, omdat het aantal turboliquidaties hoger ligt in de laatste maanden van het jaar. Een bepaald percentage in de maand december

representeert een veel groter aantal turboliquidaties in de gehele dataset, vergeleken met een percentage uit de maand januari. De figuren dienen om het interventie-effect van de Tijdelijke wet weer te geven.

Figuur 6.6 Het maandelijkse aantal turboliquidaties voor en na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet



Naleving deponeringsverplichting bij KvK (verantwoordingsverplichting)

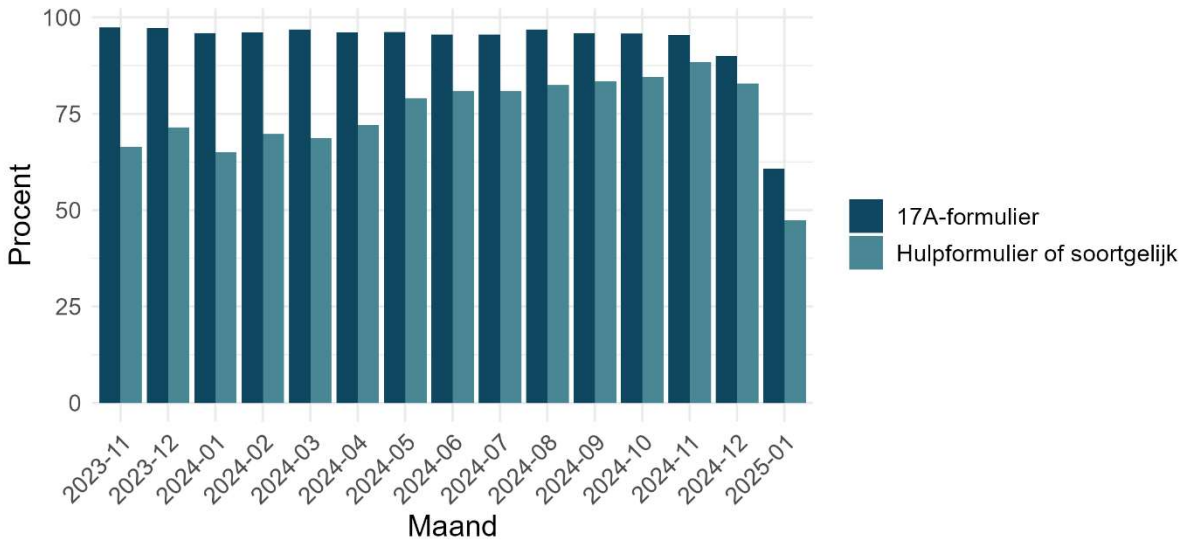
De Tijdelijke wet vereist deponering van diverse stukken bij de KvK. Dit betreft KvK formulier 17A: 'Ontbinding melden van een rechtspersoon' en de in art. 2:19b lid 1 BW genoemde stukken. Daarnaast kan gebruikt worden gemaakt van het hulpformulier van de KvK bij de inschrijving van een turboliquidatie. Ondernemers zijn niet verplicht het hulpformulier te gebruiken, zij kunnen ook andere / soortgelijke stukken deponeren die dezelfde informatie bevatten. Het 17A-formulier ('Ontbinding melden van een rechtspersoon') bestond al voor de Tijdelijke wet, terwijl het hulpformulier in het kader van de Tijdelijke wet is ingevoerd.

In Figuur 6.7 is in kaart gebracht bij hoeveel turboliquidaties een 17A-formulier, het hulpformulier van de KvK of soortgelijke stukken in het handelsregister van de KvK terug te vinden zijn. Te zien is dat het percentage voor 17A-formulieren nagenoeg 100% is, afgezien van de laatste maanden in de dataset. De KvK geeft aan dat ten tijde van de datalevering in februari 2025 nog niet alle formulieren waren verwerkt omdat door de decemberpiek de verwerkingstijd doorgaans oploopt tot enkele weken.

In de andere maanden zijn nog een klein aantal gevallen te zien waarbij geen 17A-formulier bij de KvK bekend is, dit kan verschillende redenen hebben waaronder de ruis in de selectiewijze van de KvK van de data en mogelijke fouten van ondernemers bij het indienen van formulieren.

Voor het hulpformulier (en soortgelijke stukken) observeren wij een percentage van ongeveer 60% in november 2023 tot ruim 90% in november 2024. Hieruit volgt het beeld dat in toenemende mate stukken bij de KvK worden gedeponeerd. Hierbij wordt opgemerkt dat het hulpformulier ter ondersteuning dient bij het doen van de inschrijving en dat het gebruik ervan niet verplicht is voor deponering van de voorgeschreven stukken bij een turboliquidatie. Wat wel vereist is zijn de in art. 2:19b lid 1 BW genoemde stukken, die ook in de Figuur terugkomen onder "Hulpformulier of soortgelijk". Verder zegt de deponering nog niet iets over de mate waarmee inhoudelijk aan de wettelijke deponeringsverplichting wordt voldaan, zie hierover nader paragraaf 6.2.3.

Figuur 6.7 Aandeel van de turboliquidaties na inwerkingtreding Tijdelijke wet waarvan het 17A formulier en het hulpformulier of soortgelijke in het handelsregister van de KvK terug te vinden zijn.

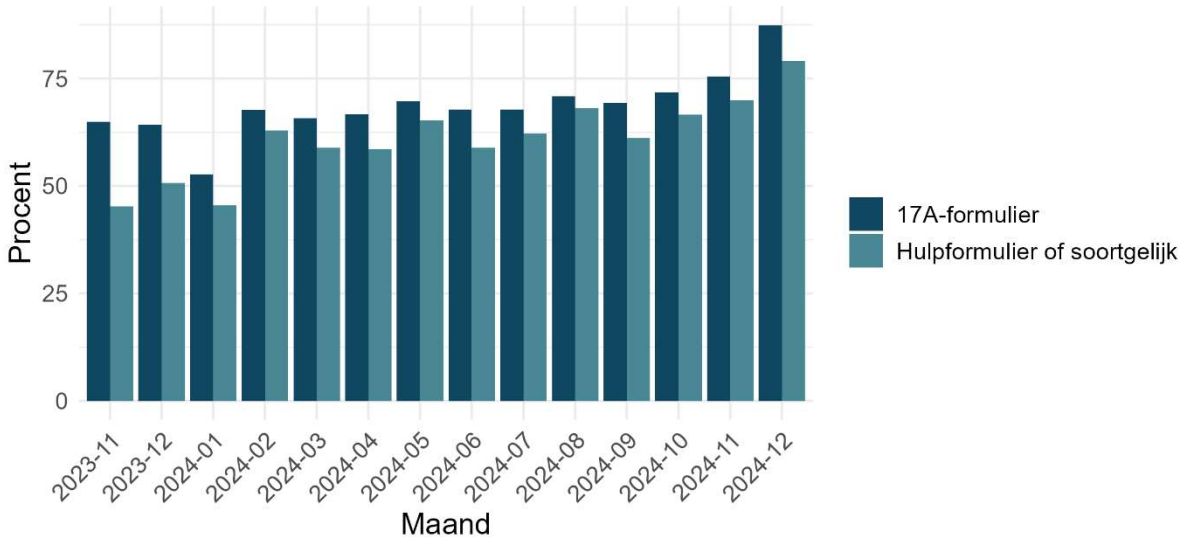


Tijdige naleving deponeringsverplichting

Figuur 6.8 geeft een indicatie van de tijdigheid van de deponering van de stukken bij de KvK. De wet vereist dat vanwege de verantwoordingsverplichting de stukken binnen 14 dagen na het ontbindingsbesluit bij de KvK moeten zijn gedeponeerd (art. 2:19b lid 1, aanhef, BW). Te zien is dat het percentage voor het tijdig deponeren van het 17A-formulier in november 2023 ongeveer 60% bedroeg, maar dit intussen is opgelopen tot ruim 80% in december 2024. Het percentage voor het hulpformulier en soortgelijke stukken vertoont eenzelfde ontwikkeling; van ongeveer 50% in november 2023 naar ongeveer 80% in december 2024. We spreken van een indicatie omdat zich ook gevallen voor kunnen doen waar de daadwerkelijke ontvangstdatum afwijkt van de ontvangstdatum in de data, zie hierover nader paragraaf 6.2.3 (steekproef).

De tijdigheid van de deponering is berekend op basis van de ontbindingsdatum en de ontvangstdatum bij de KvK in de gevallen waarbij een formulier is ingeleverd. Dit betekent dat in de overige gevallen de deponeringen na 14 dagen ontvangen of verwerkt zijn, wat duidt op het ontijdig deponeren van de stukken (zie Annex 7, Figuur A7.3 voor de verwerkingstijd van de KvK). Het zou kunnen zijn dat voor een deel van die gevallen de deponering wel op tijd is verricht, maar er enige tijd tussen het verzenden en de ontvangst van de stukken bij de KvK zit vanwege de postbezorging. Ook wanneer een marge van drie dagen wordt gehanteerd – rekening houdend met bijvoorbeeld verzending van de stukken op de 14e dag, die bijvoorbeeld valt op een vrijdag - zien we dat de tijdigheid met maar enkele procentpunten toeneemt.

Figuur 6.8 Het aandeel 17A-formulieren of hulpformulieren en soortgelijke dat binnen 14 dagen na de ontbindingsdatum is ontvangen



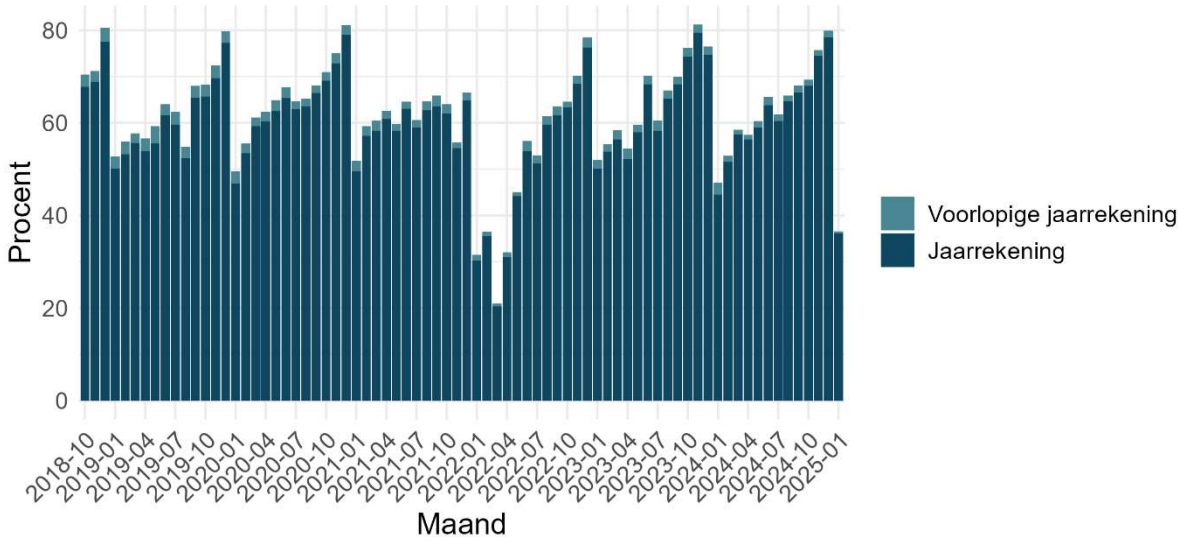
Deponering jaarrekeningen over voorgaande boekjaren

In Figuur 6.9 is in beeld gebracht bij hoeveel turboliquidaties een jaarrekening (of voorlopige jaarrekening) is gedeponeerd bij de KvK over een van de voorgaande jaren. Dit betreft niet de verplichting uit de Tijdelijke wet om nog ontbrekende jaarrekeningen te deponeren, maar de deponering die normaliter al verplicht is (art. 2:394 BW). Dit is weergegeven per maand van ontbinding. Afgezien van de lagere percentages in het voorjaar van 2022 (wat kan samenhangen met het aflopen van de COVID-19 noodsteunmaatregelen) schommelt het aandeel tussen de 50% en 80%. We merken op dat in de loop van het jaar vaker sprake is van een gedeponeerde jaarrekening. In de dataset is het niet mogelijk om rekening te houden met rechtspersonen die een gebroken boekjaar hanteren. Wij stellen daarom het boekjaar gelijk aan het kalenderjaar.

Een mogelijke verklaring voor de fluctuatie door het jaar heen is dat een jaarrekening over bijv. 2024 niet direct op 1 januari 2025 beschikbaar is. Naarmate het jaar vordert, wordt de kans groter dat de jaarrekening zal zijn opgemaakt, vastgesteld en gedeponeerd ten tijde van de ontbinding. Bij rechtspersonen die (grofweg) maximaal 1 jaar en 1 maand na de oprichting weer worden ontbonden[309] kan het dus voorkomen dat geen jaarrekening gedeponeerd wordt. Bij oudere rechtspersonen zou dan de jaarrekening van het jaar ervoor gedeponeerd moeten worden.

[309] De jaarrekening dient vijf maanden na afloop van het boekjaar (eenmalig met vijf maanden te verlengen, art. 2:210 BW) te worden opgesteld en vervolgens binnen 2 maanden te worden vastgesteld (art. 2:394 BW), waarna deze binnen 8 dagen moet zijn gedeponeerd. Indien gebruik wordt gemaakt van de verlenging moet een jaarrekening uiterlijk 1 jaar en 8 dagen na afloop van het boekjaar gedeponeerd worden. Ten behoeve van onze berekeningen (op maandbasis) zijn uitgegaan van maximaal 1 jaar en 1 maand voor het deponeren van de jaarrekening.

Figuur 6.9 Het aandeel van de turboliquidaties per maand waarbij een (voorlopige) jaarrekening bij de KvK bekend is.



Voor de gevallen waar wel een jaarrekening is gedeponeerd, is nader bekeken in hoeverre de gedeponeerde jaarrekening betrekking had op het jaar waarin de rechtspersoon ontbonden is middels een turboliquidatie (zie hiervoor Tabel 6.3). In 19% van de gevallen betreft de jaarrekening hetzelfde kalenderjaar en in 58,3% van de gevallen heeft de jaarrekening betrekking op het voorgaande kalenderjaar. In 22,8% van de gevallen had de jaarrekening betrekking op twee of meer jaren voorafgaand aan de turboliquidatie.

Rechtspersonen zijn niet verplicht bij ontbinding een jaarrekening op te stellen voor het lopende boekjaar, in Tabel 6.3 blijkt dat dit niettemin regelmatig wordt gedaan. Het aandeel in de dataset dat ziet op hetzelfde kalenderjaar (lopend boekjaar) kan echter het gevolg zijn van rechtspersonen met een gebroken boekjaren. Een rechtspersoon waarbij het boekjaar bijvoorbeeld op 1 maart eindigt dient hetzelfde kalenderjaar nog (uiterlijk in november, wanneer geen verlenging geldt) de jaarrekening te hebben gedeponeerd. De tabel geeft hierdoor niet precies weer op welk jaar de jaarrekening betrekking heeft, maar biedt wel een indicatie.

Tabel 6.3 Het verschil in het jaar waar de jaarrekening betrekking op heeft en het jaar van ontbinding middels turboliquidatie

Jaarrekening ten opzichte van ontbindingsdatum	**Aandeel**
Hetzelfde kalenderjaar	18,9%
Voorgaand kalenderjaar	58,3%
2 of meer kalenderjaren eerder	22,8%

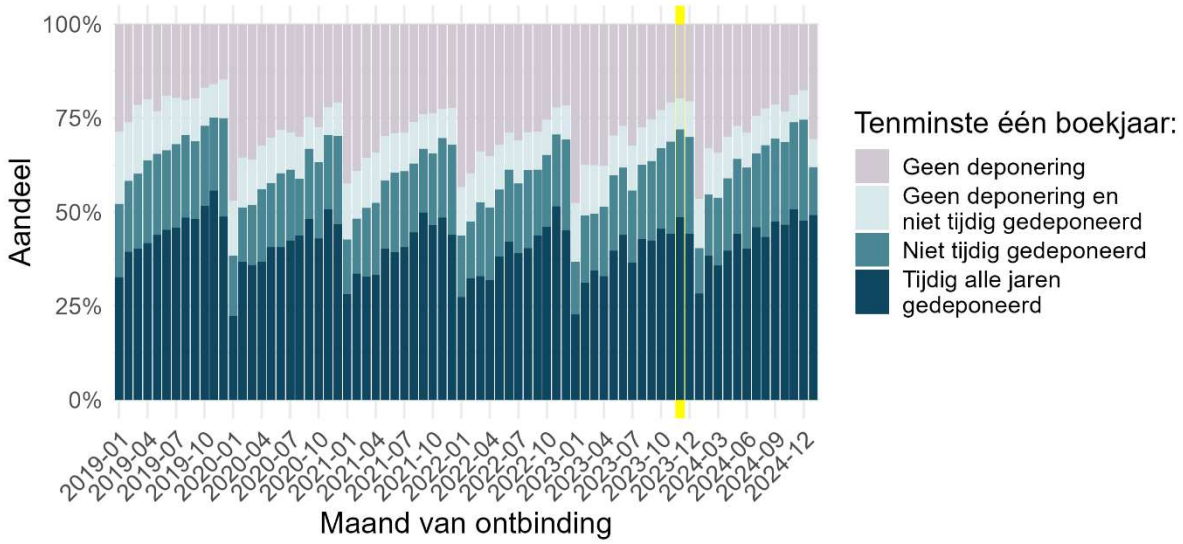
De Tijdelijke wet vereist dat geturboliquideerde rechtspersonen alle voorgaande, niet-gedeponeerde jaarrekeningen alsnog deponeren (art. 2:19b lid 1 sub c BW). Van de rechtspersonen die op enig moment ten minste één jaarrekening hebben gedeponeerd (59% van de gehele dataset) hebben wij aanvullende data over de gedeponeerde jaarrekeningen in de afgelopen jaren onderzocht. De data geeft enkel aan op welk kalenderjaar de jaarrekening betrekking heeft, er wordt wederom geen rekening gehouden met gebroken boekjaren. Zodoende kunnen wij in kaart brengen of er sinds de Tijdelijke wet een inhaalslag plaats heeft gevonden.

In deze analyse richten we ons op geturboliquideerde rechtspersonen die na 1 januari 2019 zijn ontbonden. We hebben onderzocht in hoeverre geen jaarrekening is gedeponeerd in de laatste drie boekjaren (gelijkgesteld aan kalenderjaren) waarin een rechtspersoon bestond, afgezien van het lopend boekjaar. Voor rechtspersonen die voor 2019 zijn opgericht is de data beperkt tot 2017 waardoor maar 2 jaar terug kan worden gegaan.[310] Ook hebben we onderzocht in hoeverre op een later moment een jaarrekening is gedeponeerd. In Figuur 6.10 is gerekend met een termijn van 1 maand en 1 jaar om de tijdigheid te bepalen, dit is inclusief de verlengingstermijn. In Figuur A7.4 (Annex 7) is hetzelfde weergegeven maar dan zonder de verlengingstermijn.

In Figuur 6.10 wordt het aandeel per maand weergegeven om na te gaan of er een inhaalslag plaats heeft gevonden sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet (gele balk in de Figuur). Zoals eerder vermeld laat deze figuur geen totaalbeeld zien omdat het aantal turboliquidaties hoger ligt in de laatste maanden van het jaar. Een bepaald percentage in de maand december vertegenwoordigt daardoor een veel groter aantal turboliquidaties in de gehele dataset in vergelijking met een percentage uit de maand januari. We constateren dat van de rechtspersonen in de gehele dataset die ten minste één jaarrekening hebben gedeponeerd in 61% van de gevallen de jaarrekening voor alle onderzochte boekjaren tijdig is gedeponeerd.

Figuur 6.10 geeft het resultaat van de analyse weer voor de afgelopen drie boekjaren. Te zien is dat door ongeveer 25% tot 50% van de rechtspersonen de afgelopen drie boekjaren tijdig een jaarrekening is gedeponeerd. Ongeveer 20% van de rechtspersonen heeft voor alle jaren de jaarrekeningen gedeponeerd, maar was in ten minste één jaar te laat. Ongeveer 10% van de ondernemingen heeft voor de afgelopen drie boekjaren ten minste één jaarrekening te laat ingeleverd én voor ten minste één boekjaar geen jaarrekening aangeleverd. Tot slot heeft tussen de 20% en 45% van de rechtspersonen voor ten minste één boekjaar geen jaarrekening gedeponeerd. We merken op dat het aandeel rechtspersonen in een maand dat tijdig alle drie voorgaande boekjaren een jaarrekening heeft gedeponeerd gedurende het jaar oploopt.

Figuur 6.10 Het aandeel rechtspersonen per maand van ontbinding en de mate waarin een jaarrekening in de voorgaande drie boekjaren (tijdig) is gedeponeerd, bij een termijn van 1 jaar en 1 maand voor de tijdigheid[311]



[310] Voor een rechtspersoon die in 2019 is ontbonden, kunnen wij terug gaan tot 2017 (2 jaar voor 2019) en bekijken we dus 2017 t/m 2018. Voor een rechtspersoon die ontbonden is in 2024 kunnen we wel 3 boekjaren terug (tot 2021), we bekijken in dat geval 2021 t/m 2023.
[311] De gele lijn markeert de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet.

Wanneer we uitgaan van een termijn van acht maanden in plaats van 1 jaar en 1 maand voor de tijdigheid van de deponering, zien we een verschuiving in de hierboven besproken resultaten. We hebben dit weergegeven in Tabel 6.4 (zie ook Annex 7, Figuur A7.4). Te zien is dat het aandeel rechtspersonen dat tijdig voor alle drie voorgaande boekjaren een jaarrekening heeft gedeponeerd van ongeveer 25% á 50% naar ongeveer 15% daalt terwijl het aandeel rechtspersonen dat voor één jaar niet tijdig de jaarrekening heeft gedeponeerd stijgt van ongeveer 20% naar ongeveer 30% a 55%. Dit betekent dat een groot deel van de rechtspersonen ten minste één keer tussen de acht maanden en 1 jaar en 1 maand na het afgelopen kalenderjaar deponeert. Het valt niet uit te sluiten dat gebroken boekjaren deze verschuiving deels veroorzaken.

We constateren onder beide termijnen echter geen inhaalslag in de deponeringen. Bij rechtspersonen die onder de Tijdelijke wet geturboliquideerd zijn (zie de gele lijn in de Figuur) komt het even vaak voor dat er te laat of geen jaarrekening is gedeponeerd de afgelopen drie jaren.

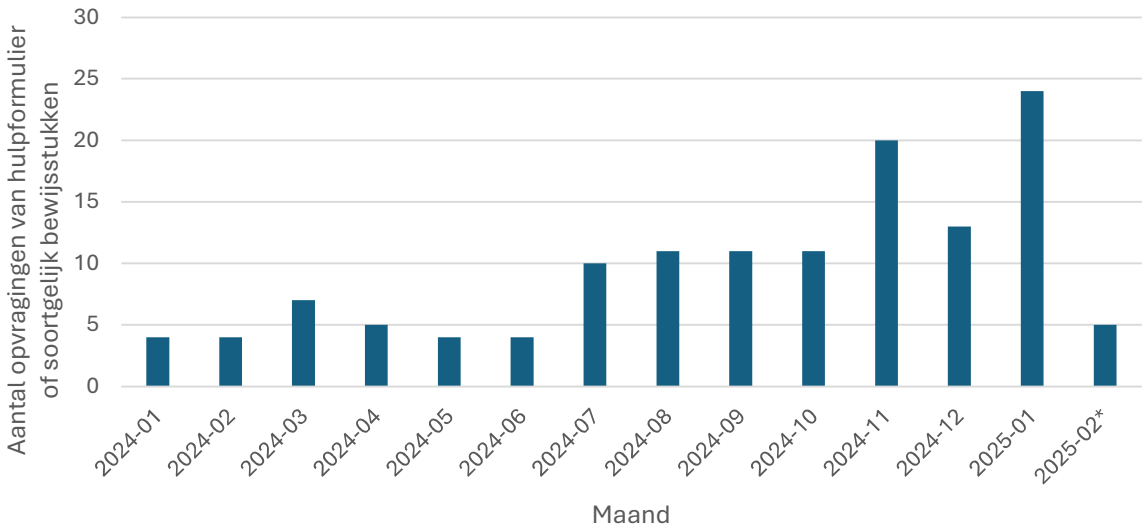
Tabel 6.4 Het verschil in de mate van deponering en tijdigheid bij verschillende termijnen

Voor ten minste één boekjaar	**1 jaar en 1 maand**	**8 maanden**
Geen deponering	~ 20% á ~ 45%	~ 15%
Geen deponering én niet tijdig gedeponeerd	~ 10%	~ 15% á ~ 30%
Niet tijdig gedeponeerd	~ 20%	~ 30% á ~ 55%
Tijdig alle jaren gedeponeerd	~ 25% á ~ 50%	~ 15%

Opgevraagde documenten bij handelsregister

In Figuur 6.11 is te zien hoe vaak een hulpformulier of soortgelijke stukken opgevraagd zijn bij de KvK over de periode januari 2024 t/m februari 2025. Te zien is dat het aantal toeneemt naarmate het jaar vordert, maar dat in absolute getalen dit zeer klein is ten opzichte van het totale aantal turboliquidaties.

Figuur 6.11 Het aantal keren dat een hulpformulier of een soortgelijk bewijsstuk opgevraagd is bij de KvK



6.2.3 Steekproef inhoud gedeponeerde stukken

De wet vereist dat bepaalde stukken (de in art. 2:19b lid 1 BW genoemde stukken en/of het hulpformulier) bij het handelsregister worden gedeponeerd. Voor dit onderzoek is een

willekeurige steekproef van die stukken uitgevoerd bij het KvK om de inhoud daarvan te bekijken. Het betreft stukken die zijn gedeponeerd voor 43 geturboliquideerde rechtspersonen, waarvan 30 BV's, 5 NV's,[312] 3 stichtingen en 3 verenigingen (met volledige rechtsbevoegdheid). In twee gevallen was de rechtspersoon al vóór inwerkingtreding van de Tijdelijke wet ontbonden, maar is pas na inwerkingtreding gedeponeerd. Deze gevallen zijn buiten beschouwing gelaten.

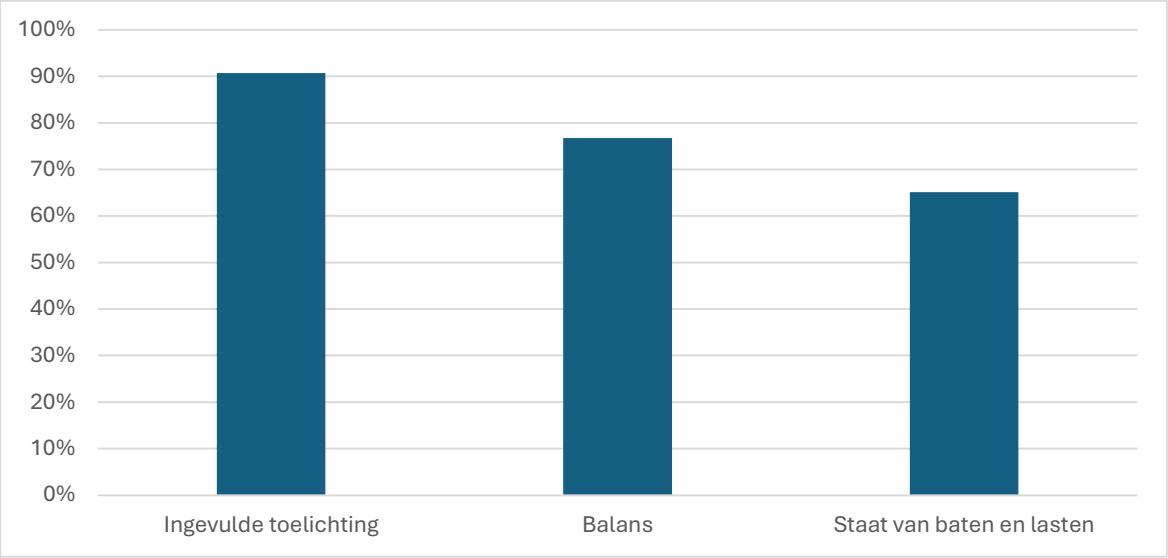
Tijdigheid

Door de gegevens uit de steekproef te koppelen met de data uit de vorige paragraaf hebben we zicht op de ontbindingsdatum, ontvangstdatum, en gegevens over de deponering van jaarrekeningen. In 70% van de gevallen zijn de deponeringen binnen 14 dagen ontvangen. In de overige 30% van de gevallen zijn de deponeringen na 14 dagen ontvangen en is niet tijdig voldaan aan de wettelijke verplichting. In drie gevallen merken we een verschil op tussen de geregistreerde ontvangstdatum in de data (later), en de datumstempel met ontvangstdatum op het formulier zelf (eerder). We gaan uit van de ontvangstdatum op de gedeponeerde stukken.

Feitelijke deponering van stukken

In Figuur 6.12 is in kaart gebracht in hoeverre de deponering (feitelijk) compleet was, zonder inhoudelijke analyse. Daarbij hebben we bekeken of alle voorgeschreven stukken bij de KvK zijn gedeponeerd. Daaruit volgt allereerst dat in ruim 90% van de onderzochte dossiers een ingevulde beschrijving is gedeponeerd over de baten, de feitelijke vereffening en/of de aanwezigheid van schulden. Van de 10% van de dossiers zonder een beschrijving is in een enkel geval een niet-ingevuld hulpformulier gedeponeerd. In de andere gevallen is noch een beschrijving, noch een hulpformulier (of soortgelijk document) gedeponeerd. We merken op dat de Tijdelijke wet geen specifieke eisen stelt aan de inhoud van de beschrijving op de wettelijk voorgeschreven onderdelen, sommige beschrijvingen zijn dan ook (zeer) summier. In de inhoudelijke analyse gaan wij hier nader op in.

Figuur 6.12 Deponering afzonderlijke elementen verantwoordingsverplichting (via hulpformulier of anders)



In 79% van de gevallen werd een balans ingeleverd en in 65% ook een staat van baten en lasten over het lopende boekjaar. In de gedeponeerde stukken is de staat van baten en lasten over het voorgaande (boek)jaar in veel gevallen al tegelijkertijd gepresenteerd met de staat van baten en

[312] NV's vallen onder de categorie "overige rechtsvormen" in Figuur 6.3.

lasten over het lopende boekjaar. Verder is in 26% van de gevallen aangegeven dat er schuldeisers zijn die op het moment van ontbinding nog onbetaald zijn gebleven.

We merken op dat het deponeren van de toelichting alsmede de balans en de staat van baten en lasten over het lopende boekjaar wettelijk vereist is. Wanneer over een of meer voorgaande boekjaren nog geen jaarrekening openbaar is gemaakt bestaat bij turboliquidatie de verplichting om deze alsnog te deponeren, naast de balans en de staat van baten en lasten betreffende het direct voorafgaande en het boekjaar waarin de ontbinding plaatsvindt.[313]

Allereerst merken we op dat geen van de stichtingen en verenigingen een jaarrekening gedeponeerd had in het handelsregister, maar kleine stichtingen of verenigingen hebben geen verplichting tot deponeren van een jaarrekening. We hebben geen zicht of alle stichtingen en verenigingen onder deze categorie vallen. Wel heeft één stichting een balans (en staat van baten en lasten) ingeleverd over het voorgaande boekjaar.

Van de BV's en NV's heeft 66% voorafgaand aan de turboliquidatie reeds een jaarrekening over het voorgaande kalenderjaar gedeponeerd. 17% van de gevallen heeft na de turboliquidatie een jaarrekening gedeponeerd die betrekking had op het voorgaande kalenderjaar. 11% van de gevallen heeft (in het verleden) een jaarrekening gedeponeerd die betrekking had op een ouder kalenderjaar en in 6% van de gevallen is geen enkele jaarrekening gedeponeerd.

Van 17% van de gevallen die na de turboliquidatie een jaarrekening heeft gedeponeerd, is in twee gevallen ten tijde van de ontbinding ook een balans en staat van baten en lasten over het voorgaande boekjaar gedeponeerd. Echter had één van de twee gevallen geen balans en staat van baten en lasten over het lopende boekjaar. In de overige gevallen is geen balans over het voorgaande boekjaar gedeponeerd. Van 11% van de gevallen die alleen een jaarrekening hebben gedeponeerd over eerdere jaren is in een enkel geval ten tijde van de ontbinding ook een balans en staat van baten en lasten over het voorgaande boekjaar gedeponeerd.

Op basis op het bovenstaande, en afgezien van een inhoudelijke toetsing van de beschrijvingen, zien we dat in 51% van de gevallen voldaan wordt aan de volledigheid van de verantwoordingsverplichting. Hierbij gaan we ervan uit dat alle stichtingen en verenigingen geen verplichting hebben om een jaarrekening te deponeren (zij zouden dan in de meeste gevallen niet volledig aan de deponeringsverplichting hebben voldaan). Als we enkel kijken naar BV's en NV's betreft het percentage 60%. Dit betekent dat in een substantieel deel van de gevallen de Tijdelijke wet niet (volledig) wordt nageleefd.

Inhoudelijke analyse

De inhoudelijke analyse biedt inzicht in de manier waarop ondernemers omgaan met de verantwoordingsverplichting. Daarbij wordt gekeken naar de inhoudelijk aangedragen reden waarom er geen baten meer zijn, de wijze waarop het vermogen van de rechtspersoon is afgewikkeld, welke overgebleven schulden er zijn en enkele overige punten. In de steekproef varieert de mate van detail in de gegeven informatie. Zoals eerder opgemerkt stelt de Tijdelijke wet geen expliciete eisen aan de inhoud van de beschrijving, sommige beschrijvingen zijn dan ook (zeer) summier. We gaan hieronder in op de ingevulde toelichtingen per onderdeel van het hulpformulier.

[313] Art. 2:19b lid 1 BW.

(i) Reden voor geen baten

Op grond van art. 2:19b lid 1 c onder 1° BW dient bij de deponering een beschrijving te worden gegeven van de oorzaak van het ontbreken van baten op het tijdstip van de ontbinding. In lang niet alle gevallen wordt in de gedeponeerde stukken aangegeven wat de redenen zijn waarom er geen baten meer zijn. In 12% van de door ons bekeken gevallen wordt helemaal geen uitleg verschaft. In 44% van de deponeringen wordt alleen aangegeven dat de werkzaamheden van de rechtspersoon zijn gestopt of dat de ondernemingsactiviteiten (al langere tijd) zijn gestaakt. In deze gevallen worden de redenen waarom er geen baten meer zijn in het geheel niet gegeven.

Bij 40% van de deponeringen wordt wel enige uitleg gegeven. We zien dat uiteenlopende redenen worden gegeven. Een aantal keren heeft dit betrekking op rechtspersonen waarbij de werkzaamheden nooit van de grond zijn gekomen doordat bijvoorbeeld de interesse in de markt is weg gevallen of de marktonwikkelingen nadelig zijn geweest. In een deel van de gevallen geven bestuurders aan dat er geen baten meer zijn doordat bijvoorbeeld de ondernemer is komen te overlijden, contributies gestopt zijn door de COVID-19 pandemie, de werkzaamheden verlieslatend waren of vanwege wijzigingen in fiscale wet- en regelgeving.

Het kwam voor dat een rechtspersoon voor een specifiek doel opgericht is, de geplande activiteiten heeft uitgevoerd, en vervolgens ontbonden is. In een deel van de deponeringen is er sprake van beleggingsmaatschappijen of stichtingen met als enig doel het uitoefenen van stemrechten. Na de verkoop van aandelen (bijv. vanwege tegenvallende resultaten) of na decertificering van aandelen vervalt het doel van de rechtspersoon en is er gekozen om deze te ontbinden. In een ander geval was sprake van een overname van (de activiteiten van) een vereniging waarbij de leden overgegaan zijn naar de nieuwe vereniging en de oude vereniging ontbonden is.

In enkele gevallen hadden de stukken betrekking op het vrijvallen van pensioen- en stamrechtvoorzieningen, waarbij de Belastingdienst stelt dat de onderneming geliquideerd dient te worden om gebruik te kunnen maken van de kwijtscheldingsvrijstelling. Wij hebben in deze gevallen aangenomen dat er schulden waren (aan de Belastingdienst).

(ii) Afgewikkeld vermogen (verloop feitelijke vereffening)

Op grond van art. 2:19b lid 1 c onder 2° BW dient bij de deponering een beschrijving te worden gegeven van de wijze waarop de baten van de rechtspersoon te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld. In 33% van de gevallen wordt slechts aangegeven dat van afwikkeling geen sprake is geweest omdat er geen baten of activa in de onderneming waren of nooit zijn geweest. In 16% van de gevallen is geen informatie gegeven over of en hoe is afgewikkeld.

In 51% van de deponeringen wordt wel beschreven hoe er afgewikkeld is. In sommige gevallen betrof dat enkel het uitkeren van de baten aan de aandeelhouder(s), in andere gevallen is uitgebreid beschreven hoe er is toegewerkt naar de ontbinding van de rechtspersoon. Het betreft dan een beschrijving van welke bedrijfsmiddelen bijv. naar privé zijn gegaan, welke middelen zijn verkocht en/of hoe de baten zijn aangewend (bijv. door het aflossen van schuldeisers of het uitkeren aan de aandeelhouders).

(iii) Overgebleven schulden

Op grond van art. 2:19b lid 1 c onder 3° BW dient bij de deponering een beschrijving te worden gegeven van de redenen waarom een schuldeiser of schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven. Er is veel variatie in de gedetailleerdheid waarin eventuele overgebleven schulden na de verdeling van het vermogen worden beschreven. In veel gevallen wanneer er nog

schulden resteerden betrof het met name een schuld aan de aandeelhouder(s). Vooral in de gevallen waarin er andere schulden overblijven verschilt de mate van detail waarin dit wordt vermeld sterk.

In sommige gevallen vermeldt de beschrijving slechts dat er overgebleven schulden zijn, in andere gevallen wordt nog vermeld dat de schulden in kaart worden gebracht of dat er wordt geprobeerd om de schulden te voldoen. In een deel van de gevallen wordt expliciet genoemd door wie de resterende schulden voldaan zullen worden voldaan, bijvoorbeeld door een holding of uit het privévermogen van een bestuurder.

(iv) Andere punten

In enkele gevallen wordt eenvoudigweg verwezen naar het 17A-formulier waarmee de ontbinding doorgegeven is aan de KvK. Ook zijn er enkele gevallen waarbij we constateren dat er balansen gedeponeerd zijn waarin alle posten onder zowel de activa als passiva nul bedragen. In een enkel geval is alleen een aandeelhoudersbesluit ingediend, zonder de overige vereiste stukken te deponeren.

6.3 Tussenconclusie

I. In de data-analyse is gekeken naar data van de KvK uit de periode oktober 2018 tot februari 2025, dit bevat ruim 260.000 waarnemingen. Turboliquidaties beslaan de meerderheid (80%) van de bedrijfsbeëindigingen. Ongeveer 80% van de turboliquidaties betreffen BV's en in de helft van de gevallen gaat het om een rechtspersoon die minder dan 8 jaar eerder opgericht is.
Daarnaast leiden de COVID-19 gevolgen en -maatregelen in de onderzochte periode ertoe dat het moeilijker is om de effecten van de Tijdelijke wet op de ontwikkelingen van de aantallen turboliquidaties in die periode te isoleren voor het empirische onderzoek.

II. We zien een effect van de invoering van de Tijdelijke wet op het aantal turboliquidaties. Dit is het sterkst te zien in de periode net voor de inwerkingtreding, waarin rechtspersonen lijken te hebben geanticipeerd op de Tijdelijke wet door daarvoor nog een turboliquidatie te realiseren. Ook constateren we dat sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet het aantal turboliquidaties gedaald is. We merken daarbij op dat het totaalaantal voor alle beëindigingsvormen van rechtspersonen is gedaald, en het aandeel turboliquidaties op dit totaal gelijk is gebleven.
De daling heeft met name betrekking op de BV, aangezien de aantallen turboliquidaties van overige rechtsvormen (met name NV, vereniging en stichting) gelijk zijn gebleven.
Van de geturboliquideerde rechtspersonen was de levensduur bij ontbinding in 30% van de gevallen minder dan vijf jaar en in 50% van de gevallen meer dan acht jaar.

III. Bij turboliquidaties moeten twee opgaven bij het handelsregister worden gedaan: allereerst de inschrijving van de ontbinding van de rechtspersoon en het einde van het bestaan. Daarbij wordt standaard gebruik gemaakt van het daartoe door de KvK beschikbaar gestelde formulier.

IV. Vervolgens moet binnen 14 dagen na de ontbinding bij de KvK worden voldaan aan de deponeringsverplichting door het deponeren van stukken en openbaar maken van informatie. Hiervoor is door de KvK een hulpformulier ontwikkeld; bestuurders zijn evenwel vrij om hun opgave op een andere manier dan via het hulpformulier aan te bieden. Aan deze verplichting tot deponeren van het hulpformulier of soortgelijke bewijsstukken om te voldoen aan de verantwoordingsverplichting wordt in mindere mate

voldaan, al is dit nalevingspercentage per december 2024 opgelopen tot circa 90% van de gevallen.

Op basis van de data-analyse en de steekproef zien wij dat de naleving van het feitelijk deponeren van *alle* benodigde stukken tussen de 50% en 100% ligt en door de tijd heen toeneemt.

De tijdige deponering van stukken is sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geleidelijk verbeterd tot 80% in december 2024.

De Tijdelijke wet heeft niet geleid tot een inhaalslag met de deponering van jaarrekeningen over voorgaande boekjaren, terwijl bij geturboliquideerde ondernemingen vaak sprake is van niet-naleving van de verplichting voor het deponeren van de jaarrekening (art. 2:394 BW).

V. De Tijdelijke wet stelt geen concrete eisen aan de specifieke inhoud van de beschrijving van de reden dat er geen baten meer zijn, hoe de feitelijke vereffening heeft plaatsgevonden en hoe wordt omgegaan met eventuele onbetaald gebleven schuldeisers. Sommige beschrijvingen zijn (zeer) summier. Wanneer we dit meewegen, zakt de *effectieve* naleving van de verantwoordingsverplichting mogelijk onder de 50%.

7. Interviews en casestudies

7.1 Inleiding

Naast de data-analyse zijn 25 interviews gehouden en zijn een vijftal casestudies opgehaald. Wij hebben interviews gehouden met beleidsmakers, uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten, toezichthouders alsmede partijen uit de praktijk, zoals advocaten, curatoren, notarissen (juridisch) adviseurs en medewerkers van administratiekantoren. Zie Tabel A8.1 (Annex 8) voor een overzicht van de geïnterviewde partijen. De casestudies zijn opgehaald en afgestemd bij gesprekspartners en dienen om beeld te geven bij de uitwerking van de Tijdelijke wet in de praktijk.

Sommige partijen die we hebben benaderd gaven aan geen of beperkte ervaring te hebben met de Tijdelijke wet en/of turboliquidaties. Het gaat daarbij onder meer om banken en de brancheverenigingen van accountants, gerechtsdeurwaarders, trustkantoren en de rechterlijke macht. Ook bepaalde notarissen, advocaten en juridisch adviseurs hebben aangegeven geen of beperkte ervaring te hebben. Andere partijen hebben (al dan niet aangegeven) geen medewerking (te) kunnen verlenen aan interviews. Het gaat daarbij onder meer om BEH, BFT, belastingadviseurs en creditmanagementbedrijven. Hun ervaring (waar die er is) en zienswijze op de Tijdelijke wet hebben wij daardoor niet of slechts in beperkte mate kunnen ophalen in de interviews.

Individuele ondernemers (zowel bestuurders als schuldeisers) konden niet worden bereikt voor interviews, mede omdat de mogelijkheden om bestuurders van ontbonden personen te benaderen via het handelsregister van de KvK beperkt zijn in verband met privacywetgeving.[314] Schuldeisers zijn daarbij nog moeilijker benaderbaar aangezien zij niet zoals (oud-)bestuurders in het handelsregister (of enig centraal register) terug te vinden zijn. Desondanks zijn er via de zakelijk dienstverleners indirecte inzichten verkregen in de manier waarop ondernemers en schuldeisers de Tijdelijke wet ervaren.

Aangezien niet gesproken is met individuele ondernemers, heeft het uit de interviews vergaarde beeld over turboliquidaties en de Tijdelijke wet voornamelijk betrekking op ondernemers die een zakelijk dienstverlener inschakelen. Dit brengt met zich mee dat maar beperkt inzichten zijn opgedaan over de groep ondernemers die zelfstandig turboliquidaties uitvoeren. Het is mogelijk dat eventuele onregelmatigheden zich eerder voordoen bij deze groep ondernemers, aangezien zij dit doen zonder zakelijk dienstverleners die naast kennis van de wettelijke vereisten voor een turboliquidatie ook gehouden zijn aan toepasselijke (tuchtrechtelijke en Know Your Customer) wet- en regelgeving. Wel is er inzicht vergaard over ervaringen met onregelmatigheden bij turboliquidaties – waaronder mogelijk misbruik- en fraudesituaties – vanuit het perspectief van uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten, toezichthouders, van zakelijk dienstverleners die ondernemers of schuldeisers bijstaan en vanuit de ervaring van curatoren die te maken hebben (gehad) met turboliquidaties.

De interviews hebben betrekking op de werking van de Tijdelijke wet. Uit de interviews blijkt dat verschillende partijen verschillende ervaringen hebben met de turboliquidatie sinds de Tijdelijke wet. Zakelijk dienstverleners hebben met vrijwel alle onderdelen van turboliquidaties onder de Tijdelijke wet te maken. Experts reageren voornamelijk op de aanleiding voor de Tijdelijke wet,

[314] Met de enquête is gepoogd om ondernemers via een andere route te bereiken, waarbij echter dezelfde beperkingen golden. Zie hoofdstuk 8.

misbruik en juridische aspecten van de middelen. Uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en toezichthouders reageren met name op de aanleiding, sancties en misbruik.

7.2 Betrokkenheid van zakelijk dienstverleners bij een turboliquidatie

Ondernemers kunnen voorafgaand aan de turboliquidatie advies inwinnen of zich bij een turboliquidatie laten begeleiden door een zakelijk dienstverlener. Uit de gevoerde gesprekken met zakelijk dienstverleners volgt dat ondernemers op verschillende manieren bij hen terecht komen. Sommige ondernemers nemen zelf contact op met een zakelijk dienstverlener met de vraag op welke manier het beste gestopt kan worden met de onderneming. Andere ondernemers laten het contact met de zakelijk dienstverleners lopen via de boekhouder of accountant. Voorts hebben sommige zakelijk dienstverleners vaste cliënten die op enig moment verzoeken om ondersteuning voor bijvoorbeeld het opheffen van een pensioenvennootschap, holding- of werkmaatschappij. Bepaalde zakelijke dienstverleners begeleiden uitsluitend vaste cliënten bij een turboliquidatie, omdat zij niet het risico willen nemen betrokken te raken bij een dubieuze turboliquidatie, met mogelijke aansprakelijkheids- of reputatierisico's. Andere zakelijk dienstverleners organiseren educatieve seminars over bedrijfsbeëindigingen en zijn beschikbaar om ondernemers vervolgens bij te staan bij een turboliquidatie.

Voor zakelijk dienstverleners bestaat een groot verschil in de mate waarin de schuldenaar al een keuze heeft gemaakt voor de turboliquidatie als beëindigingswijze. Sommige ondernemers komen terecht bij zakelijk dienstverleners wanneer duidelijk begint te worden dat de onderneming het einde van de levenscyclus nadert. Het verzoek is dan veelal breder dan enkel advies over het uitvoeren van een turboliquidatie. Vaak wordt dan bekeken welke beëindigingswijze het beste gekozen kan worden en welke stappen daarbij ondernomen moeten worden. Andere ondernemers hebben (bijvoorbeeld samen met een boekhouder of accountant) het voorwerk al gedaan – met name de afwikkeling van eventuele resterende baten (feitelijke vereffening) – en komen pas in een later stadium - de uitvoeringsfase – bij een zakelijk dienstverlener terecht. Ook zijn er zakelijk dienstverleners die zich toeleggen op het beschikbaar stellen van informatie en formats voor juridische of financiële documenten, waarmee de ondernemer zelf in staat wordt gesteld om alle benodigde stukken op te stellen en handelingen te verrichten om de turboliquidatie tot stand te brengen.

Daarbij is er een belangrijk verschil in de mate van advies die ondernemers vragen. Sommigen hebben genoeg aan een controle van de zelf opgestelde stukken, waarna zelfstandig de turboliquidatie wordt uitgevoerd en afgewikkeld, in het bijzonder de deponering van stukken bij het handelsregister en eventuele mededeling aan schuldeisers. Anderen laten zich in het gehele proces van de turboliquidatie bijstaan door een zakelijk dienstverlener, die dan vaak ook alle benodigde stukken opstellen aan de hand van door de ondernemers aangeleverde informatie.

Uit de gesprekken met zakelijk dienstverleners blijkt dat turboliquidaties ook na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geadviseerd worden in de praktijk en begeleid worden door hen. Wel duiden de interviews op een grotere rol voor zakelijk dienstverleners bij turboliquidaties: we zien een beeld dat voornamelijk advocaten, juridisch/belastingadviseurs en accountants (en/of boekhouders) vaker en intensiever betrokken zijn bij turboliquidaties in verband met de beëindiging van de bedrijfsactiviteiten, het opstellen van de relevante stukken en de begeleiding bij de stappen in het proces van een turboliquidatie. Notarissen lijken voornamelijk betrokken te zijn bij turboliquidaties in het kader van herstructureringen binnen (internationale) concerns en het verkopen van deelnemingen. In casus 7.1 is een voorbeeld uitgewerkt waarbij een turboliquidatie wordt uitgevoerd binnen concernverband.

Casus 7.1 Een turboliquidatie binnen een concern na de verkoop van een deelneming

Een BV maakt onderdeel uit van een (internationaal) concern. De BV fungeert enkel als houdstermaatschappij. De BV bezit uitsluitend aandelen in een andere (buitenlandse) vennootschap.
Op enig moment wordt besloten de door de BV gehouden deelneming in die andere (buitenlandse) vennootschap te verkopen. Na de effectuering van de verkoop van de deelneming is het nut van de BV weggevallen en wordt de koopsom aan de enig aandeelhouder van de BV uitgekeerd. Vervolgens neemt de algemene vergadering van de BV een besluit tot ontbinding.
De BV heeft op het moment van ontbinding geen baten meer, en houdt daardoor na het ontbindingsbesluit onmiddellijk op te bestaan. Aangezien de Tijdelijke wet van toepassing is, stelt het bestuur van de BV de benodigde stukken op en deponeert deze bij het handelsregister. De BV had geen schuldeisers (meer), zodat geen mededeling hoeft te worden gedaan aan schuldeisers.

Sommige partijen (met name notarissen en accountants) geven aan alleen een turboliquidatie te adviseren wanneer er geen schuldeisers zijn. Tegelijkertijd geven zij aan bij een rechtspersoon (zonder schulden) die recent nog operationeel was en aan het economisch verkeer deelnam eerder voor andere beëindigingsvormen dan een turboliquidatie te kiezen, zoals de reguliere vereffening, omdat bij recent operationele rechtspersonen het risico bestaat dat er nog baten zijn. Effectief blijven dan de lege rechtspersonen over waarvoor deze zakelijk dienstverleners de turboliquidatie adviseren.

In de gesprekken komen verschillende redenen voor het uitvoeren van een turboliquidatie naar voren. Naast het doorvoeren van financiële herstructureringen kan het ook gaan om rechtspersonen waarbij de werkzaamheden enige tijd geleden zijn beëindigd (lege vennootschappen) of zogeheten pensioen-BV's. Op enig moment worden de instandhoudingskosten – waaronder accountantskosten voor de jaarrekening – als overbodig en/of onwenselijk beschouwd en wordt er overgegaan tot een turboliquidatie. Andere redenen betreffen simpelweg dat de onderneming niet meer rendabel is of dat de schulden niet meer kunnen worden betaald.

7.3 Verschuivingen tussen beëindigingswijzen na inwerkingtreding Tijdelijke wet

Uit de interviews merken we op dat zowel vóór als na de Tijdelijke wet de keuze voor de turboliquidatie in veel gevallen afhangt van de gewenste snelheid en de gevolgen van het alternatief van een bedrijfsbeëindiging via een faillissement. Sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is de keuze echter ook afhankelijk van onder meer:

- de (on)wenselijkheid van openbaarmaking van (financiële) informatie door deponering van stukken in het handelsregister, bijvoorbeeld over de hoogte van de koopprijs van de voorheen gevoerde maar nu overgedragen onderneming;
- de mate van risico-aversie voor schending van de verplichtingen van de Tijdelijke wet, gelet op de sancties van de Tijdelijke wet: civielrechtelijk bestuursverbod en strafbaarstelling van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting, met name

vanwege de voor sommigen onduidelijke of vage vereisten waaraan moet worden voldaan); en
- onduidelijkheden rondom de interpretatie van wettelijke begrippen, zoals het al dan niet bestaan van baten en/of de kwalificatie als schuldeiser.

Het beeld uit de gesprekken is dat voornamelijk externe boekhouders/accountants in het geval van juridische onduidelijkheid (over baten of schulden) eerder voor een reguliere vereffening kiezen sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Andere zakelijk dienstverleners geven aan niet zozeer een verschuiving te merken, maar zien wel meer verzoeken tot (juridisch) advies rondom turboliquidaties. Zoals eerder opgemerkt, begeleidt een deel van deze dienstverleners de turboliquidatie enkel wanneer er geen schulden zijn. Hierin hebben zij geen of nagenoeg geen verschuiving ervaren sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet.

Snelheid van de ontbinding via turboliquidatie

Uit de gesprekken volgt dat de verplichtingen onder de Tijdelijke wet ervoor zorgen dat een turboliquidatie meer tijd is gaan kosten. Tegelijkertijd wordt de turboliquidatie ook na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet nog steeds gezien als de snelste manier om een rechtspersoon te kunnen ontbinden. Andere beëindigingswijzen behelzen immers een verzettermijn (zoals de reguliere vereffening) of een uitvoerig juridisch proces (zoals een faillissement), waardoor het meer tijd kost de rechtspersoon te beëindigen dan bij een turboliquidatie (zie ook paragraaf 2.2).

Alternatieve bedrijfsbeëindiging via een faillissement

Voor een ondernemer met geringe baten is het wettelijk mogelijk om een faillissementsverzoek in te dienen. Uit de gesprekken komt meermaals naar voren dat sommige ondernemers in eerste instantie denken aan een faillissement, omdat dat als de “normale” en “eerlijke” weg wordt gezien. Uit de gesprekken blijkt echter dat ondernemers met geringe (of geen) baten teruggestuurd worden door (de griffier van) de rechtbank, met het advies om de baten af te wikkelen en over te gaan tot turboliquidatie (zie ook paragraaf 2.2.4). Er wordt door verschillende gesprekspartners gewezen op de lege boedelproblematiek bij curatoren en de overbelasting van de rechtspraak als oorzaak hiervan. Zakelijk dienstverleners zullen (daardoor) in gevallen met geringe baten de turboliquidatie (voorafgegaan door een feitelijke vereffening) aanbevelen.

Uit de gesprekken blijkt dat wanneer er nog personeel in dienst is dat niet meer betaald worden, wel voor een faillissement gekozen wordt. Ontslag (zodat het personeel bij het UWV terecht kan) kan op korte termijn alleen via een faillissement / de curator en niet via een turboliquidatie.

Wenselijkheid van openbaarmaking (sinds de Tijdelijke wet)

Onder de Tijdelijke wet dienen de bestuurders van de rechtspersoon een aantal stukken te deponeren bij het handelsregister. Het gaat dan vooral om stukken die niet reeds verplicht gedeponeerd dienden te worden, zoals de balans en staat van baten en lasten voor het jaar waarin de rechtspersoon wordt ontbonden, een beschrijving van de oorzaak van het ontbreken van baten op het tijdstip van de ontbinding, de wijze waarop resterende baten te gelde zijn gemaakt en verdeeld, en van de redenen waarom schuldeisers (gedeeltelijk) onbetaald zijn gebleven. Een veelgenoemd voorbeeld van onwenselijke openbaarmaking is de verkoopprijs van een activiteit of deelneming die in de aanloop naar de bedrijfsbeëindiging wordt verkocht. Uit diverse interviews blijkt dat indien ondernemers om welke reden dan ook niet willen dat dergelijke informatie openbaar worden gemaakt, er eerder wordt uitgeweken worden naar andere beëindigingswijzen.

Risico-aversie (sinds de Tijdelijke wet)

Uit interviews blijkt verder dat sommige ondernemers zeer risico-avers zijn en willen voorkomen dat zij risico's lopen vanwege (onbewuste) schending van de (voor sommigen onduidelijke) vereisten onder de Tijdelijke wet. Indien er een zorg bestaat dat de turboliquidatie potentieel extra lasten en risico's oplevert, zullen deze ondernemers mogelijk uitwijken naar andere beëindigingsvormen, zoals de reguliere vereffening.

Onduidelijkheid rondom baten en/of schuldeisers (sinds de Tijdelijke wet)

In de gesprekken is meermaals aangegeven dat er op bepaalde onderdelen onduidelijkheid bestaat over de vereisten van de Tijdelijke wet. Daarbij is opgemerkt dat het niet altijd duidelijk is wanneer sprake is van baten en/of schuldeisers, bijvoorbeeld in hoeverre toekomstige en/of potentiële schuldeisers daaronder vallen.

7.4 Aanleiding voor de Tijdelijke wet

De in de wetsgeschiedenis geschetste aanleiding voor de Tijdelijke wet is voor het merendeel van de geïnterviewden in grote lijnen herkenbaar. Er wordt door zowel experts, zakelijk dienstverleners als opsporingsdiensten,en uitvoeringsorganisaties en toezichthouders meermaals aangegeven dat voorafgaand aan de Tijdelijke wet (te) weinig verantwoording plaatsvond bij het uitvoeren van een turboliquidatie. Een veelgenoemd voorbeeld is het geval waarbij een ondernemer met (veel en/of recente) schulden plotseling verdwenen is, zonder enige verantwoording of informatie voor de overgebleven schuldeisers. Gesprekspartners herkennen dat voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet de rechtspositie van schuldeisers, bij vermoeden van misbruik of fraude, ontoereikend was om hen te beschermen.

Een groot deel van de gesprekspartners (met name zakelijk dienstverleners) herkent zich echter niet in het geschetste beeld van misbruik en fraude met turboliquidaties. In de gesprekken komt naar voren dat onbekendheid met en gebrek aan juridische kennis over turboliquidaties voorkomt, aangezien ondernemers zonder controle of betrokkenheid van adviseurs een turboliquidatie kunnen uitvoeren. Het beeld bij vrijwel alle zakelijk dienstverleners is echter niet dat er op grote schaal onregelmatigheden plaatsvinden, waaronder misbruik of fraude. Zakelijk dienstverleners geven aan dat het beperkt voorkomt dat een (benadeelde) schuldeiser hen inschakelt voor het instellen van een vordering jegens (de voormalig bestuurders van) een door turboliquidatie verdwenen rechtspersoon.

In de gesprekken wordt door zakelijk dienstverleners en experts benadrukt dat de turboliquidatie een zeer geschikt middel is voor herstructureringen en gevallen waarbij een faillissement geen alternatief voor de bedrijfsbeëindiging is vanwege het ontbreken van baten. Eveneens wordt opgemerkt dat de reguliere ontbinding en vereffening een nodeloos lang traject vergt, met hoge kosten voor onder meer de aankondiging in het nieuwsblad en de verklaring non-verzet van de rechtbank. Experts benadrukken daarnaast het belang van het opruimen van lege vennootschappen.

Uit de gesprekken met uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en toezichthouders blijkt echter een ander beeld. Hoewel geen onderzoek bestaat waaruit blijkt wat de precieze omvang van misbruik en fraude is bij turboliquidaties, komen turboliquidaties wel terug in bepaalde werkwijzen van frauduleuze actoren. De gesprekspartners wijzen bijvoorbeeld op het zogeheten

Cash Compensatie model[315] en fraude in de zorgsector[316] als gevallen waarbij de turboliquidatie gebruikt wordt om opgebouwde schulden samen met de vennootschap te laten verdwijnen, terwijl de frauduleuze activiteiten worden voortgezet in een nieuwe rechtspersoon.

Ook wordt opgemerkt dat wanneer een rechtspersoon op geen enkele wijze informatie verschaft aan de Belastingdienst (door geen aangiftes in te dienen), de Belastingdienst geen zicht heeft op mogelijk opgebouwde belastingschulden en dus ook niet kan acteren. Enkel indien andere instanties (opsporingsdiensten of toezichthouders) desbetreffende rechtspersoon signaleren bij de Belastingdienst kunnen de belastingschulden in beeld komen.

7.5 Verantwoordingsverplichting

De invoering van een verantwoordingsverplichting door het bestuur in de Tijdelijke wet wordt over het algemeen positief ervaren. In de gesprekken wordt aangegeven dat op een paar hieronder benoemde punten na, de eisen uitvoerbaar zijn. Ondernemers zouden in de meeste situaties gemakkelijk aan de verantwoordingsverplichting moeten kunnen voldoen. Zakelijk dienstverleners geven over het algemeen aan 1 á 2 uur nodig te hebben voor het uitvoeren van de turboliquidatie wanneer de ondernemer alle benodigde stukken kan aanleveren.

De aandachtspunten uit de gesprekken betreffen veelal juridische kwesties waarbij niet altijd duidelijk is wanneer voldaan is aan de eisen van de Tijdelijke wet. Zodoende is ons beeld dat niet-juristen (accountants, boekhouders en administratiekantoren) hiervan meer hinder ervaren dan juristen (advocaten, curatoren, notarissen en overige juridisch adviseurs).

Ondernemers die zelfstandig de turboliquidatie uitvoeren, zijn zich vaak niet bewust van de juridische kwesties. Gesprekspartners merken op dat zulke ondernemers mentaal de onderneming al achter zich hebben gelaten, maar dat dan aan het eind allerlei administratieve handelingen moeten worden verricht om aan de eisen van de Tijdelijke wet te voldoen.

De gesprekspartners geven aan dat de verantwoordingsverplichting een meerwaarde heeft in de gevallen waarbij onbetaalde schuldeisers achterblijven. Aangezien tussen het moment van turboliquidatie en de laatste gepubliceerde jaarrekening bijna twee jaar kan zitten, vult de verantwoordingsverplichting dat informatiegat in feite op. Ook wordt het als een positieve ontwikkeling gezien dat ondernemers alles op een rijtje moeten zetten voordat de rechtspersoon ontbonden wordt. Wel wordt herhaaldelijk benadrukt dat in het geval van de turboliquidatie van een rechtspersoon zonder schulden (vooral bij groepsvennootschappen) de verantwoordingsverplichting enkel tot een administratieve lastenverzwaring leidt en weinig meerwaarde biedt. Sommige gesprekspartners geven daarom aan de verantwoordingsverplichting in zulke gevallen onnodig te vinden.

Het begrip "geen baten"

Een van de aandachtspunten bij de verantwoordingsverplichting betreft in hoeverre het begrip "geen baten" ruimte biedt voor enige interpretatie. Dit speelt vooral als nog slechts een gering bedrag op de bankrekening staat (al dan niet als gevolg van verkoop van activa) of wanneer er nog moeilijk inbare vorderingen openstaan die pas later afgeboekt kunnen worden. Daarbij wordt opgemerkt dat het saldo op de bankrekening soms alleen dient ter betaling van de zakelijk dienstverlener die de turboliquidatie uitvoert namens de ondernemer. In zulke gevallen lijkt het

[315] Cash Compensatie model - FIU-Nederland
[316] Zie Casus 7.5

pragmatisch om de resterende bedragen te bestempelen als ‘geen baten’, maar de gesprekspartners geven aan dat volledige juridische zekerheid in zulke gevallen ontbreekt.

In de gesprekken wordt voorts benadrukt dat bij geringe baten immers niet voor een faillissement kan worden gekozen. Het geringe bedrag zou in dat geval volledig toekomen aan de preferente schuldeisers (curatoren en de Belastingdienst), daarnaast wordt gewezen op rechtspraak van de Hoge Raad waarin is geoordeeld dat het onrechtmatig is om voor een faillissement te kiezen wanneer sprake is van geringe baten.[317] De tekst van art. 2:19 lid 4 BW (‘geen baten’) sluit niet naadloos aan bij deze uitspraak van de Hoge Raad (‘nagenoeg geen baten’), wat tot onduidelijkheid over de te volgen weg leidt.

Casus 7.2 illustreert dit aan de hand van een voorbeeld over een situatie waar mogelijk nog baten zouden zijn. In de gesprekken wordt bij zulke situaties (met geringe bedragen) benadrukt dat bij turboliquidatie de Belastingdienst (en daarmee de maatschappij) in ieder geval nog een deel van het verschuldigde bedrag ontvangt. Indien geen turboliquidatie zou worden uitgevoerd, maar een faillissement zou het geld eerst naar de curator vloeien om diens werkzaamheden te betalen, waarvan wordt opgemerkt dat die werkzaamheden eigenlijk niet nodig waren omdat bij weinig baten de gewone schuldeisers meestal toch geen betaling hoeven te verwachten.

Casus 7.2 Mogelijk nog baten bij waardering inventaris

Een ondernemer heeft een kledingwinkel, die hij exploiteert in de vorm van een BV. De exploitatieresultaten vallen al jaren tegen, mede door online concurrentie. De verplichte winkelsluitingen tijdens COVID-19 brengt de omzet verder en drastisch terug. Nadat de Covid-19 maatregelen zijn opgeheven zit de ondernemer met voorraad die in de verplichte winkelsluitingsperioden niet verkocht is en die ook niet meer verkocht zal worden omdat deze mode- en seizoensgebonden is. Doordat de oude voorraad niet verkocht is, ontbreekt het de ondernemer aan liquide middelen om nieuwe voorraad in te kopen, die in het komende seizoen beantwoordt aan de wensen van het winkelende publiek.

De ondernemer besluit om de onderneming te beëindigen en de rechtspersoon op te heffen. De onderneming heeft op dat moment nog openstaande schulden bij zowel de Belastingdienst als enkele private schuldeisers. In aanloop naar de bedrijfsbeëindiging bekijkt de ondernemer welk inventaris nog verkocht kan worden vanuit de opbrengst waarvan nog enkele schulden kunnen worden betaald.

Aangezien het een kledingwinkel betreft is de voorraad seizoensgebonden. Dit betekent dat de waarde van de voorraad sterk daalt na het seizoen waar het voor bedoeld is. De overige inventaris betreft kledingplanken en -rekken. De ondernemer schat in dat de inventaris 5.000 euro waard is en verkoopt het voor die prijs. Met dit bedrag lost de BV een gedeelte van de schuld bij de Belastingdienst af. Daarmee is de wettelijke rangorde van voorrang gevolgd. De private schuldeisers blijven verder onbetaald.

Omdat de BV geen baten meer heeft, kiest de ondernemer voor een turboliquidatie. De ondernemer stelt de benodigde stukken op en informeert de onbetaalde schuldeisers. Een van de schuldeisers geeft aan het niet eens te zijn met de waardering van de inventaris en stelt dus dat er wél nog baten zijn. Volgens de schuldeiser was de waarde 6.000 euro en zouden er dus

[317] HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (Hoeksma q.q./R.M. Trade).

nog wel baten zijn geweest ten tijde van de ontbinding, die de ondernemer niet heeft opgegeven. Daarmee zou de turboliquidatie onrechtmatig zijn.

De ondernemer en schuldeiser zijn er na enig overleg uitgekomen, mede doordat het heropenen van de turboliquidatie tot het uitspreken van een faillissement zou leiden. Daarbij zouden de curator en de Belastingdienst preferentie hebben ten opzichte van de schuldeiser en zou het faillissement vermoedelijk niets voor de schuldeiser opleveren.

Het begin van de afwikkeling

In de gesprekken wordt er meermaals op gewezen dat er onduidelijkheid bestaat over het beginpunt van de afwikkeling. Op grond van de Tijdelijke wet is het vereist een beschrijving te geven van de wijze waarop het vermogen is afgewikkeld (de feitelijke vereffening). De gesprekspartners geven aan dat het niet duidelijk is welk beginpunt moet worden genomen voor de beschrijving. In sommige gevallen betreft het bijvoorbeeld een rechtspersoon waar al vijf jaar niets is gebeurd, het is dan niet duidelijk of nog nagevraagd moet worden wat er daarvoor is gebeurd. In andere gevallen is het simpelweg niet duidelijk wanneer de feitelijke vereffening precies begonnen is, men spreekt eerder van een grijs gebied. Er wordt opgemerkt dat bij een reguliere vereffening wel duidelijk is wanneer de afwikkeling begint en eindigt.

Zakelijk dienstverleners geven aan in sommige gevallen moeite te hebben met het ophalen van informatie bij de ondernemer. Als niet duidelijk is vanaf welk moment een ondernemer moet beginnen zorgt dit voor onzekerheid en extra administratieve handelingen.

Niet-gedeponeerde jaarrekeningen

Een van de vereisten van de Tijdelijke wet is dat niet-gedeponeerde jaarrekeningen alsnog gedeponeerd worden. In de gesprekken wordt opgemerkt dat de aandeelhouder en/of het bestuur van een rechtspersoon kunnen wijzigen en dat nieuwe bestuurders in sommige gevallen niet beschikken over de gegevens uit vroegere jaren om alsnog de ontbrekende jaarrekeningen te kunnen deponeren. Bij ondernemingen die de administratie uit handen geven kan het ook voorkomen dat de accountant wisselt, ook dan kan het voorkomen dat de accountant niet beschikt over de nodige gegevens. Het gevolg hiervan is, zo wordt gesteld, dat niet duidelijk is of een turboliquidatie rechtmatig is, aangezien hierover (nog) geen jurisprudentie beschikbaar is.

Aan de andere kant wordt gesteld dat – zeker ten aanzien van meer recente jaren – bij de aankoop van een rechtspersoon of toetreding van een bestuurder enige vorm van zorgvuldigheid ervoor zou zorgen dat navraag wordt gedaan naar de niet-gedeponeerde jaarrekeningen (zgn. due diligence). Dit argument houdt weliswaar stand voor een aantal jaren voor de ontbinding, maar omdat de wet zonder beperking verwijst naar alle (niet-gedeponeerde) jaarrekeningen, blijft toch een bepaalde mate van onzekerheid bestaan over of de turboliquidatie dan rechtmatig is, zo wordt wel gesteld. Daarnaast wordt erop gewezen dat de deponeringen simpelweg verricht hadden moeten worden in de voorgaande jaren en dat het bestuur bij een turboliquidatie onder de Tijdelijke wet hiervoor een eigen verantwoordelijkheid draagt. Voorts is opgemerkt dat het bestuur voor een moeilijke situatie kan worden gesteld wanneer de algemene vergadering besluit over de ontbinding, maar het bestuur vervolgens gehouden is de ontbrekende jaarrekeningen te deponeren.

Perspectief van schuldeisers

In de gesprekken worden vraagtekens geplaatst bij de bruikbaarheid voor schuldeisers van de stukken die worden gedeponeerd onder de verantwoordingsverplichting van de Tijdelijke wet. Aangezien de Tijdelijke wet niet expliciet maakt wat er in de beschrijving terug moet komen, kunnen deze summier van aard zijn. In het hulpformulier – waarmee aan de verplichting om de beschrijving te deponeren kan worden voldaan – wordt dan bijvoorbeeld overal "n.v.t." ingevuld. In het geval van een summiere beschrijving verkrijgt een schuldeiser geen of slechts beperkte informatie. Hetzelfde geldt voor een balans waarop alle posten de waarde 0 hebben. De experts wijzen erop dat de betaalde schuldeisers doorgaans anoniem worden vermeld, terwijl een schuldeiser baat heeft bij informatie over aan wie er is betaald gelet op mogelijke (onrechtmatige) selectieve betaling. Dit valt doorgaans niet af te leiden uit de gedeponeerde beschrijvingen.

Proces voor verwerking van deponeringen bij de KvK

In de gesprekken met de zakelijk dienstverleners wordt voorts gewezen op een aantal aandachtspunten wat betreft het deponeringsproces. Wij hebben hierover ook de KvK geïnterviewd. Wij schetsen eerst hoe de KvK aangeeft om te gaan met de door hen ontvangen deponeringen bij een turboliquidatie, waarna de door de zakelijk dienstverleners genoemde aandachtspunten aan bod komen.

Na de ontvangst van een 17A-formulier per post of na ontvangst via elektronische weg verwerkt de KvK de uitschrijving van de rechtspersoon (wegens beëindiging door turboliquidatie) zo snel mogelijk in het handelsregister. Doorgaans ontvangt de KvK na enkele dagen later de door de Tijdelijke wet (verantwoordingsverplichting) vereiste stukken per post. Ondanks dat de deponering volgens de Tijdelijke wet binnen 14 dagen na de ontbindingsdatum dient plaats te vinden, geeft de KvK aan dat de registratie van de ontbinding niet wordt beïnvloed doordat een ondernemer te laat stukken deponeert, of wanneer de stukken onvolledig of incorrect zijn. Stukken die na 14 dagen ter deponering worden aangeboden worden alsnog verwerkt door de KvK (zie ook Figuur 6.10).

De KvK geeft aan een hulpformulier te hebben opgesteld zodat ondernemers gemakkelijker kunnen voldoen aan de verantwoordingsverplichting. Het hulpformulier is geen verplichte wijze van aanbieding, maar kan worden beschouwd als een checklist en leidraad voor ondernemers. Ook zonder gebruikmaking van het hulpformulier kan de onder de Tijdelijke wet vereiste informatie, per post, worden aangeleverd. Ondernemers dienen het hulpformulier (of andersoortige informatie) in de regel per post te verzenden, maar per e-mail verstrekte documenten worden ook verwerkt, alsmede hulpformulieren die bij de balie van de KvK worden ingeleverd. De ontvangen documenten worden vervolgens gescand en na een zogeheten *marginale toetsing* toegevoegd aan het handelsregister onder overige deponeringen.

Wat betreft de marginale toets merkt de KvK op dat zij geen inhoudelijke toets uitvoeren op wat zij ontvangen, maar wel een *marginale toetsing* uitvoeren om te zien of hetgeen wat gedeponeerd is daadwerkelijk de stukken betreft die gedeponeerd moeten worden volgens de Tijdelijke wet. De marginale toetsing houdt in dat KvK toetst of ontvangen document(en) horen bij de opgave van een (onder handen zijnde/te registreren) turboliquidatie óf een al geregistreerde opgave van een turboliquidatie. Daarnaast controleert KvK globaal of de ontvangen documenten voldoen aan de documenteisen. Concreet houdt dit laatste in dat de KvK nagaat of de ontvangen documenten *lijken* op verantwoordingsinformatie, en het bijvoorbeeld geen familiefoto's of ansichtkaarten zijn.

De KvK toetst niet op inhoud, compleetheid, of op tijdigheid. De KvK kan, gelet op de lijdelijke rol bij het uitvoeren van de registratietaak, geen sancties verbinden aan een onjuiste, onvolledige of

te late deponering van stukken. De KvK geeft aan dat deze werkwijze in lijn is met de wettelijke taak van de KvK, namelijk het registreren en publiceren van gedeponeerde stukken. Het toezicht op de juistheid van de deponeringen is belegd bij het Bureau Economische Handhaving (BEH). De KvK merkt op dat een soortgelijke marginale toets wordt gehanteerd bij gedeponeerde jaarrekeningen. Daarbij wordt opgemerkt dat voor jaarrekeningen van middelgrote en grote ondernemingen verplicht (onder meer) een accountantsverklaring moet worden meegestuurd. De KvK controleert wel of de accountantsverklaring meegestuurd is.

Aandachtspunten bij het deponeringsproces

Zakelijk dienstverleners merken op dat daar waar het doorgeven van een turboliquidatie via elektronische weg kan, daarnaast het hulpformulier en de overige stukken per post opgestuurd dienen te worden. Deze gesprekspartners vinden dit omslachtig. Zij zouden liever zien dat alles digitaal ingeleverd zou kunnen worden. De KvK geeft aan nog geen elektronische optie aan te bieden omdat nog niet is geïnvesteerd in ICT aanpassingen omdat het een tijdelijke wet betreft. Indien de wet definitief wordt ingevoerd zal geïnvesteerd kunnen worden om de deponering volledig digitaal te kunnen doen bij de KvK.

Verder noemen de gesprekspartners dat zakelijk dienstverleners geen actieve terugkoppeling krijgen op de gedeponeerde stukken. Ondernemers krijgen niet te horen of de deponering succesvol is of dat de KvK de deponering geweigerd heeft. Hiervoor moet actief naar de KvK gebeld worden. De KvK geeft aan dat ondernemers in het handelsregister kunnen nagaan of en wanneer de gedeponeerde stukken aan het handelsregister toegevoegd zijn. Een gesprekspartner geeft bijvoorbeeld aan dat gedeponeerde stukken door de KvK geweigerd zijn omdat het 17A-formulier digitaal ondertekend was, terwijl het hulpformulier een natte handtekening (met pen) bevatte. Hier blijkt in de praktijk een discrepantie te bestaan tussen beide perspectieven.

Detailniveau van te deponeren beschrijvingen

Zakelijk dienstverleners geven tevens aan dat het onduidelijk is hoe uitvoerig de te deponeren beschrijvingen dienen te zijn. Aangezien de KvK geen inhoudelijke toets uitvoert en jurisprudentie (nog) geen nadere invulling heeft gegeven aan wat wel of niet voldoet aan de eisen van de Tijdelijke wet ervaren ondernemers en zakelijk dienstverleners enige rechtsonzekerheid. Voor sommige ondernemers is het (mogelijk kleine) risico op heropening van de turboliquidatie vanwege onrechtmatigheid en de daaraan gekoppelde sancties daarbij genoeg reden om voor een andere beëindigingsvorm te kiezen.

7.6 Mededelingsplicht

De in de Tijdelijke wet opgenomen mededelingsverplichting voor schuldeisers wordt over het algemeen positief ervaren. Over de uitvoerbaarheid van de mededelingsverplichting worden in de interviews enkele aandachtspunten genoemd. Een deel van de zakelijk dienstverleners geeft aan beperkte ervaring te hebben met de mededelingsverplichting omdat zij geen turboliquidaties uitvoeren waar nog schuldeisers achterblijven. Er wordt wel gesteld dat in het geval de bestuurder, accountant, en/of een groepsmaatschappij de enige schuldeisers zijn, de mededelingsverplichting effectief overbodig is omdat zij al geïnformeerd zijn. De mededelingsverplichting vormt daardoor een onnodige administratieve last voor desbetreffende rechtspersonen.

Van de geïnterviewden met ervaring met de mededelingsverplichting geeft een groot deel aan dat het in het verleden al gebruikelijk was om als zakelijk dienstverlener een soortgelijke mededeling aan schuldeisers te doen. De mededeling werd soms al voorafgaand aan de turboliquidatie

gedaan zodat openstaande zaken met schuldeisers nog (informeel) geregeld konden worden voordat de rechtspersoon ophield te bestaan. Verschillende gesprekspartners geven aan benaderd te zijn of andere partijen benaderd te hebben naar aanleiding van zulke meldingen. Sinds de Tijdelijke wet is het doen van een mededeling verplicht geworden. Sommige zakelijk dienstverleners blijven vooraf meldingen doen, terwijl anderen de melding binnen 14 dagen na de ontbinding doen.

Zakelijk dienstverleners geven aan dat het niet volledig duidelijk is wanneer een mededeling voldoet aan de eisen van de Tijdelijke wet. De vraag is hoeveel informatie gedeeld moet worden met schuldeisers. In Casus 7.3 wordt een voorbeeld gegeven van de invulling van de mededelingsverplichting, waarbij in dit geval een uitgebreide mededeling gedaan is omdat de informatie reeds openbaar was. Er zullen zich echter ook gevallen voordoen waar ondernemers de afweging moeten maken of zij sensitieve informatie willen openbaren.

Ook merken gesprekspartners op dat volgens de Tijdelijke wet de bestuurders de mededeling dienen te doen na ontbinding van de rechtspersoon. Formeel gezien zijn er echter geen bestuurders meer na de ontbinding. Experts wijzen erop dat wanneer een schuldeiser naar aanleiding van de mededeling contact opneemt met ‘het bestuur', de schuldeiser formeel niet meer het bestuur naar meer informatie kan vragen omdat de ontbonden rechtspersoon is opgehouden te bestaan en er derhalve ook geen bestuur meer is.

Daarnaast wordt door experts en zakelijk dienstverleners opgemerkt dat de mededelingsverplichting onder de Tijdelijke wet verder gaat dan het moeten plaatsen van een advertentie zoals is vereist bij de reguliere vereffening. Bij de mededelingsverplichting moet actief contact gezocht worden met schuldeisers, terwijl de mededeling bij de reguliere vereffening een passieve handeling betreft. Voor de mededelingsverplichting is een belangrijk aandachtspunt in hoeverre voor de actieve benadering van schuldeisers daaronder ook potentiële schuldeisers vallen. Dit zijn schuldeisers die volgens de ondernemer op het moment van de ontbinding (nog) geen opeisbare vordering hebben op de rechtspersoon en dus ook niet zijn opgenomen op de balans en in de gedeponeerde stukken. Te denken valt aan een werknemer die gezondheidsklachten zou kunnen ontwikkelen in de toekomst en de ondernemer daarvoor aansprakelijk stelt en een schadevergoeding wil ontvangen. Maar ook aan bijvoorbeeld tegenpartijen die beweren slechte kwaliteit te hebben ontvangen en terugbetaling eisen van de koopprijs, terwijl de ondernemer dit niet zo ziet. Gesprekspartners merken op dat het nu onduidelijk is in hoeverre potentiële schuldeisers moeten worden meegenomen in de mededelingsverplichting.

Casus 7.3 Een turboliquidatie waar nog schulden overbleven en een uitgebreide mededeling is gedaan

Een BV heeft één vermogensbestanddeel, zijnde een pand. De BV was van plan een verbouwing uit te voeren en het pand te verkopen. Het project kende meerdere betrokkenen waaronder een gemeente, een fonds en een bank. De vergunning werd niet tijdig ontvangen van de betrokken gemeente. Op enig moment is de bank over gegaan tot executie van haar zekerheidsrecht dat op het pand rust.

Als gevolg van de executie had de BV geen baten meer. Er waren nog wel schulden bij het fonds en er waren nog claims van de gemeente en de bank. Hoewel de BV eerst een faillissement wilde aanvragen is na een verkenning van de mogelijkheden gekozen voor de turboliquidatie,

onder meer omdat er geen baten meer waren. De algemene vergadering van de BV heeft daartoe een ontbindingsbesluit genomen.

Voor de turboliquidatie zijn de benodigde formulieren en stukken opgesteld en bij de KvK gedeponeerd. Omdat het een executie van het pand door de bank betrof, kon door het bestuur helder worden uitgelegd wat de oorzaak was van het ontbreken van baten en de resterende schulden. De BV heeft na deponering van de stukken geen directe terugkoppeling gehad vanuit de KvK of de deponering voldeed aan de eisen van de Tijdelijke wet.

Er is vervolgens een mededeling van de turboliquidatie gedaan aan alle bekende schuldeisers. De mededeling bestond uit een situatieschets waarin werd aangegeven dat de BV een schuldenaar is van de schuldeisers en dat de exploitatie niet gelukt is door onder andere de executie van het pand door de bank. Ook is aangegeven dat de BV door de executie nog slechts een lege vennootschap is. Omdat de turboliquidatie bedoeld is voor gevallen waarbij er geen baten meer zijn, is gekozen voor een turboliquidatie. Voorts is aangegeven dat de benodigde gegevens zijn gedeponeerd bij de KvK, maar dat schuldeisers ook bij de bewaarder van de administratie van de BV terecht kunnen om deze stukken op te vragen.

Afgezien van de Belastingdienst heeft geen enkele schuldeiser contact opgenomen. Hoewel de BV na het eerste contact met de Belastingdienst de zaak heeft toegelicht, was niet bij elke interne afdeling van de Belastingdienst bekend wat de reden voor de turboliquidatie was, waardoor herhaaldelijk opnieuw toelichting moest worden gegeven op de ontbinding van de BV.

7.7 Opvragen gedeponeerde stukken en inzagerecht

Een schuldeiser kan een beroep doen op het inzagerecht wanneer hij of zij van mening is dat de gedeponeerde stukken ontoereikend zijn. Hiervoor moeten eerst de gedeponeerde stukken worden opgevraagd en beoordeeld door de schuldeiser. Zakelijk dienstverleners geven aan dat het opvragen van de gedeponeerde stukken eenvoudiger zou kunnen. Op dit moment dient een schuldeiser telefonisch contact op te nemen met de KvK en kan daar de stukken opvragen. De stukken worden dan binnen enkele dagen toegezonden. De KvK geeft aan dat het voornemen bestaat om bij definitieve invoering van de Tijdelijke wet via de website van de KvK eenzelfde digitale mogelijkheid aan te bieden voor het opvragen van de gedeponeerde stukken als bij andere deponeringen al het geval is.

Wanneer de schuldeiser van mening is dat de gedeponeerde stukken niet voldoen aan de wettelijke eisen, kan de kantonrechter worden verzocht om de administratie van de rechtspersoon te kunnen raadplegen. Geen van de zakelijk dienstverleners heeft ervaring met een daadwerkelijk beroep op het inzagerecht. In de gesprekken wordt veelvuldig gewezen op het feit dat zakelijk dienstverleners en ondernemers eerst via een informele weg additionele informatie proberen op te vragen wanneer de gedeponeerde stukken onduidelijkheden bevatten. Het beeld is dat in veel gevallen de tegenpartij dan de benodigde informatie wel aanlevert. In de gevallen waar de tegenpartij niet reageert of niet wil leveren kan het inzagerecht als drukmiddel worden gebruikt. Verschillende gesprekspartners geven aan het inzagerecht op deze manier (succesvol) te gebruiken, zie bijvoorbeeld Casus 7.4.

Uit de gesprekken blijkt dat in de meeste gevallen na raadpleging van de in het handelsregister gedeponeerde stukken, de conclusie is dat een schuldeiser de vordering zal moeten afboeken. Soms is dit doordat de openbaar gemaakte informatie niet onjuist lijkt te zijn en de betreffende rechtspersoon daadwerkelijk geen baten meer heeft. Het komt ook voor dat een schuldeiser wel gebreken of tekortkomingen constateert, maar het vervolgens niet rendabel vindt om een juridische procedure te beginnen. In de gesprekken wordt opgemerkt dat het beginnen van een procedure altijd een kosten-baten afweging met zich meebrengt. Experts geven aan dat de stap naar de rechter voor een inzageverzoek waarschijnlijk alleen wordt genomen door schuldeisers (of zakelijk dienstverleners) die aansturen op een vordering van bestuursaansprakelijkheid en de kans op succes (zowel in de procedure als bij het verhaal op goederen van de bestuurder) positief inschatten.

Casus 7.4 Onrechtmatig handelen waarbij het inzagerecht als drukmiddel wordt ingezet

Een besloten vennootschap (hierna: BV) levert (met enige regelmaat) goederen aan een wederpartij. Op enig moment wordt de factuur niet betaald en de BV wil stappen ondernemen om de vordering te innen. De BV ontdekt dan dat de wederpartij geturboliquideerd is, tien dagen na het plaatsen van de bestelling bij de BV. Zodoende is de BV schuldeiser van een inmiddels ontbonden en verdwenen wederpartij.
De BV heeft met behulp van een adviseur stappen ondernomen om de vordering te innen. Het was de BV duidelijk dat er onrechtmatig gehandeld is door tien dagen voor de ontbinding een bestelling te plaatsen en deze niet te betalen. Voor zover de BV bekend was, was er geen zakelijk dienstverlener betrokken bij de wederpartij.
De BV heeft eerst stukken opgevraagd bij de KvK. Dit betrof een 17A-formulier, het hulpformulier en een jaarrekening van de wederpartij over het vorige boekjaar. In het hulpformulier was in alle tekstvakken “n.v.t.” ingevuld. De informatie in de gedeponeerde jaarrekening was zeer beperkt. De BV kon op basis van de stukken niet opmaken waarom de vordering niet betaald is, noch dat er een uitleg was voor dit (onrechtmatig) handelen.
De BV heeft vervolgens contact opgenomen met de voormalig bestuurder van de ontbonden wederpartij. Daarin is aangegeven wat er geconstateerd is en dat dit volgens de BV een onrechtmatige turboliquidatie is, omdat niet alle wettelijke regels in acht zijn genomen. De BV wijst erop dat bestuurdersaansprakelijkheid en het inzagerecht ingezet kunnen worden. De voormalig bestuurder wordt door de BV in de gelegenheid gesteld om de schuld alsnog te betalen. Uiteindelijk kwam de voormalig bestuurder deze eis van de BV tegemoet.

7.8 Sancties

De sancties in de Tijdelijke wet betreffen de strafbaarstelling van de schending van de verantwoordingsverplichting en het civielrechtelijk bestuursverbod. Het beeld uit de gesprekken is dat de sancties weinig indruk maken op ondernemers en zakelijk dienstverleners. Er zijn hen geen gevallen bekend dat een sanctie daadwerkelijk is opgelegd. In de gesprekken met zakelijk dienstverleners wordt genoemd dat de handhaving capaciteitsproblemen kent en dat de pakkans daardoor zeer laag is. Enkele gesprekspartners hebben meldingen gedaan van onrechtmatige handelingen, maar kregen geen opvolging vanuit het OM en/of de FIOD. Het ging bijvoorbeeld om schuldenaren die het klantenbestand of de werknemers zonder tegenprestatie overhevelen naar een nieuwe rechtspersoon, en de oude rechtspersoon ontbinden waarbij openstaande schulden (facturen en belastingen) achterbleven.

Uit interviews met uitvoeringsorganisaties en opsporingsdiensten blijkt eveneens dat sancties vooralsnog maar beperkt ingezet worden, voornamelijk doordat de handhaving beperkt is en er dus (nog) weinig tot geen zaken gesignaleerd worden. Het OM en de FIOD zijn onder meer afhankelijk van signalen vanuit BEH en van aangiftes van benadeelden. Ook spelen capaciteit en prioritering van zaken een rol in het besluit om opvolging te geven aan meldingen.

Wat betreft de strafbaarstelling van de schending van de verantwoordingsverplichting wordt in de gesprekken opgemerkt dat de sanctie niet geldt voor incorrecte of onvolledige deponeringen, maar alleen wanneer de stukken in het geheel niet zijn gedeponeerd of evident onjuist zijn.

Bij het civielrechtelijk bestuursverbod is het beeld uit de gesprekken dat het OM zich maar in beperkte mate bezighoudt met deze economische delicten. Zelfs indien een zaak opgepakt zou worden, is het volgens de gesprekspartners bovendien nog maar de vraag of een bestuursverbod effectief is omdat de frauduleuze ondernemer vaak gebruik maakt van katvangers.

7.9 Misbruik en fraude

Uit de interviews volgt dat in de praktijk van zakelijk dienstverleners weinig misbruik of fraude met turboliquidaties wordt geconstateerd (zowel voor als na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet). Curatoren hebben wel ervaring met misbruik- en fraudesituaties in faillissement, maar de ervaringen zijn niet specifiek gerelateerd aan de Tijdelijke wet. Over het algemeen geven zakelijk dienstverleners aan dat gebrek aan juridische kennis wel voorkomt bij ondernemers die turboliquideren, waardoor niet altijd aan alle eisen van de Tijdelijke wet wordt voldaan. Indien een ondernemer echter het advies van een zakelijk dienstverlener opvolgt, zou onkunde niet als misbruik of fraude moeten worden gezien.

Het beeld uit de gesprekken met uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten, toezichthouders en zakelijk dienstverleners (die onrechtmatigheden tegen zijn gekomen) is dat fraude waarbij gebruik wordt gemaakt van turboliquidaties voornamelijk ziet op gevallen waar een rechtspersoon met schulden wordt opgeheven en de activiteiten, werknemers en/of klanten stilzwijgend worden overgeheveld naar een nieuwe rechtspersoon. Als gevolg daarvan worden de schulden niet betaald en kan de nieuwe onderneming wel in afgeslankte vorm worden voortgezet, zie bijvoorbeeld Casus 7.5 Gesprekspartners merken op dat de nieuwe rechtspersoon een vergoeding verschuldigd is aan de oude rechtspersoon. In dat geval zou de oude rechtspersoon dus eigenlijk ten tijde van ontbinding nog een vordering hebben op de nieuwe rechtspersoon. Zodoende zou niet sprake zijn van het ontbreken van baten bij de oude rechtspersoon en zou de turboliquidatie onrechtmatig zijn. In de gesprekken wordt opgemerkt dat het nagenoeg onmogelijk is voor schuldeisers om dergelijke fraude te identificeren, laat staan aan te tonen. Er wordt gewezen naar de rol die het OM zou moeten vervullen op dit gebied, dat op haar beurt afhankelijk is van signalen vanuit BEH of de Belastingdienst en de FIOD.

In de gesprekken met uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten, toezichthouders en bepaalde zakelijk dienstverleners wordt ook wel opgemerkt dat frauduleuze handelingen voorafgaand aan de turboliquidatie plaatsvinden doordat overeenkomsten niet of beperkt nagekomen worden, waarbij wordt verwezen naar het rapport Signalen fraude in de zorg. Zodra de rechtspersoon in beeld komt van opsporingsinstanties, wordt de turboliquidatie vervolgens als middel gebruikt om snel te verdwijnen en elders een nieuwe rechtspersoon te starten. Het sanctioneren van de gevolgen van de frauduleuze handelingen (en daarmee mogelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon) wordt daarmee bijzonder gecompliceerd. Bovendien wordt opgemerkt dat door

de turboliquidatie een faillissement wordt voorkomen, waardoor er geen curator zal worden benoemd die onderzoek kan doen naar onregelmatigheden.

Casus 7.5

Gebruik van turboliquidatie bij zorgfraude

Een zorgaanbieder biedt verschillende vormen van zorg aan, onder andere in het kader van WMO en WLZ in verschillende gemeenten. Gebleken is dat de bestuurder/eigenaar van de zorgonderneming in de afgelopen jaren bij meerdere zorgondernemingen betrokken is geweest. Deze zorgondernemingen richten zich met name op kwetsbare en beïnvloedbare cliënten met een klein of afwezig sociaal netwerk, beperkte beheersing van de Nederlandse taal en/of verstandelijke beperking. Het betreft met name cliënten die de weg naar de betrokken toezichthoudende instanties niet of nauwelijks kennen. Anderzijds is het mogelijk dat bepaalde cliënten samenspannen met de zorgaanbieder in ruil voor een geringe opbrengst in de vorm van geld of anderszins.

Er zijn meerdere aanwijzingen bij de toezichthouders dat men zorg heeft gedeclareerd die niet (of nauwelijks) is geleverd en dat andere zorg gedeclareerd is dan geleverd zou zijn. Ook zijn er aanwijzingen dat zorg door niet-gekwalificeerd personeel is geleverd, zorgbehoeften van cliënten zijn opgehoogd en subsidies (o.a. coronasteun) onterecht zijn ontvangen. Meerdere zorgondernemingen van deze zorgaanbieder zijn afgelopen jaren door middel van een turboliquidatie opgeheven. Het valt op dat deze opheffingen plaatsvonden kort nadat er vanuit toezicht en handhaving kritische vragen zijn gesteld of onregelmatigheden zijn waargenomen. In sommige gevallen werd er ook een aanwijzing opgelegd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Gemeenten en zorgkantoren hebben in sommige gevallen geprobeerd de cliënten onder te brengen bij een andere zorgaanbieder om continuïteit van de zorg te waarborgen. Ondanks dat dit soms lukt, zien betrokken partijen de cliënten vaak kort daarna weer bij een volgende zorgonderneming in het netwerk van desbetreffende zorgaanbieder terugkomen. In enkele andere gevallen is een turboliquidatie toegepast nadat een gemeente vanwege het constateren van tekortkomingen en/of onrechtmatigheden het contract met de zorgaanbieder heeft ontbonden. De cliënten van de geturboliquideerde rechtspersoon zijn vervolgens meegenomen naar een nieuwe of reeds bestaande zorgonderneming binnen hetzelfde netwerk. Hierdoor kan de zorgaanbieder de dienstverlening en declaraties voortzetten via die andere entiteit die ogenschijnlijk (nog) niets onrechtmatigs hebben gedaan. De turboliquidatie levert hierbij het voordeel op dat deze overheveling zonder toezicht plaatsvindt. Als gevolg hiervan ontvangen cliënten niet of onvoldoende goede zorg terwijl ze zich in een afhankelijke positie bevinden.

Het bovenstaande legt de werkwijze bloot waarbij een zorgonderneming geturboliquideerd wordt zodra deze in beeld komt van opsporingsinstanties of toezichthouders. De turboliquidatie vindt plaats met het argument dat er geen baten meer in de ondernemingen zitten. Dit is echter niet te controleren omdat de gevraagde jaarrekeningen en financiële verantwoording niet zijn gedeponeerd bij de KvK en Jaarverantwoording Zorg. Om te verhullen dat de zorgaanbieder zelf verantwoordelijk is voor de turboliquidatie van deze rechtspersonen, vindt soms kort voor de ontbinding een bestuurswisseling of aandelenoverdracht plaats. De oorspronkelijke bestuurder wordt daarbij uitgeschreven uit

het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en vervangen door een ander, vaak een katvanger. Met deze constructie beoogt de zorgaanbieder buiten beeld te blijven en een direct verband met de turboliquidatie en de fraudeconstructie te vermijden.

7.10 Mate van realisatie van de doelen van de Tijdelijke wet

Vergroten van de transparantie

Uit de interviews blijkt dat de Tijdelijke wet de transparantie zeker verhoogt ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding. De mate van transparantie is echter beperkt. Zakelijk dienstverleners geven aan het beeld te hebben dat de verantwoordingsverplichting veelal een summiere beschrijving betreft en daarmee weinig relevante informatie biedt aan schuldeisers. De balans, de staat van baten en lasten en de jaarrekening dragen wel bij aan het vergoten van de transparantie, mits de inhoud volledig en correct is.

Verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers

Hoewel de Tijdelijke wet schuldeisers wel degelijk van meer informatie voorziet en middelen geeft om actie te ondernemen, ondernemen de schuldeisers in de meeste gevallen met die middelen geen actie. Dit komt doordat een juridische procedure kostbaar blijft, terwijl het beeld is dat het bij turboliquidaties nogal eens om relatief kleine vorderingen gaat. Daarbij is niet altijd zeker dat een vordering na een procedure ook daadwerkelijk zal worden betaald.

Zelfs wanneer het inzagerecht ingezet zou worden en schuldeisers toegang krijgen tot de administratie van een onderneming, onrechtmatigheden constateren en de turboliquidatie terug laten draaien door de vereffening te laten heropenen of een faillissement aan te vragen, kan het eindresultaat zijn dat de schuldeiser alsnog geen betaling ontvangt, omdat de curator en de Belastingdienst een preferente positie hebben. In de gesprekken is dan ook meermaals verwezen naar de legeboedelproblematiek als overkoepelend knelpunt.

Effectiever bestrijden van misbruik

Uit de interviews ontstaat het beeld dat de Tijdelijke wet beperkt kan bijdragen aan het effectief bestrijden van misbruik, zij het dat daadwerkelijk misbruik niet door de gesprekspartners is gesignaleerd. Niet-naleving van de Tijdelijke wet wordt nauwelijks gehandhaafd en ook inhoudelijk vindt er geen handhaving plaats op de te deponeren financiële stukken. Zakelijk dienstverleners geven aan dat de Tijdelijke wet één van de middelen is om misbruik te bestrijden, maar dat daarnaast ook andere wegen kunnen worden bewandeld. Er wordt onder meer verwezen naar het voorlopige getuigenverhoor, de onrechtmatige daad (civielrechtelijk) en valsheid in geschrifte (strafrechtelijk). De Tijdelijke wet biedt wel een extra handvat om in te grijpen, bijvoorbeeld door middel van valsheid in geschrifte wanneer incorrecte informatie is gedeponeerd.

De gesprekspartners geven aan dat zij verwachten dat er een zogeheten waterbedeffect optreedt wanneer strengere regelgeving zou worden geïntroduceerd. Kwaadwillende ondernemers zullen voor een andere werkwijze kiezen wanneer er op één plek in het rechtssysteem gefocust wordt om daartegen op te treden. Het beeld bij zakelijk dienstverleners is dat kwaadwillende ondernemers uitwijken naar de reguliere vereffening omdat de deponerings-c.q. publicatievereisten daarvoor minder strikt zijn dan bij turboliquidatie. Ook gelden de sancties uit de Tijdelijke wet niet voor de reguliere vereffening.

Daarbij wordt opgemerkt dat een ander gevolg kan zijn dat kwaadwillende ondernemers niet meer zullen ontbinden maar de vennootschap leeg voort laten bestaan (zogeheten *zombie-BV's*). Een gevolg daarvan kan zijn dat de KvK meer lege vennootschappen zal moeten ontbinden door middel van haar bevoegdheid tot ambtshalve ontbinding. Experts wijzen op de mogelijk nadelige gevolgen voor de rechtszekerheid bij een groot aantal lege rechtspersonen, aangezien dat fraude en misbruik in de hand zou kunnen werken. Dit was ook de reden voor het mogelijk maken van de turboliquidatie: om inactieve rechtspersonen uit het economisch verkeer te halen.

7.11 Tussenconclusie

We merken vooraf op dat het beeld uit de interviews voornamelijk gebaseerd is op de ervaringen van zakelijk dienstverleners, beleidsmakers, en uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en en toezichthouders, en slechts indirect op de ervaringen van ondernemers en schuldeisers.

I. De interviews bevestigen het beeld uit de data-analyse dat er geanticipeerd is op de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet. Uit de interviews begrijpen wij verder dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen zoals de reguliere vereffening en de ambtshalve ontbinding door de KvK voor sommige ondernemers aantrekkelijker zijn geworden. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voort bestaan van een rechtspersoon. Daarvoor wordt enerzijds aangevoerd dat de formele voorschriften om te voldoen aan de verantwoordingsverplichting te belastend zijn, en anderzijds dat de sancties van de Tijdelijke wet niet gelden voor andere beëindigingsvormen waardoor deze minder risico voor het privé vermogen met zich brengen.
II. De turboliquidatie blijft de snelste manier om een onderneming te ontbinden. In de gesprekken wordt benadrukt dat de turboliquidatie bij geringe activa alsnog de voorkeur verdient boven een faillissement, gelet op de belasting van het rechtsapparaat bij faillissement en de legeboedelproblematiek bij curatoren.
   Als redenen voor de geobserveerde verschuivingen zien wij op basis van de interviews dat de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet risico's met zich mee brengt vanwege juridische (on)duidelijkheden en de (on)wenselijkheid van openbaarmaking van financiële gegevens. Bestuurders met een hoge risicoaversie zijn eerder geneigd voor een andere beëindigingsvorm te kiezen om te voorkomen dat zij risico's lopen voor schending van de vereisten (e.g. geen baten) onder de Tijdelijke wet. Ook zakelijk dienstverleners met beperkte(re) juridische kennis (zoals accountants en boekhouders) lijken bij onduidelijkheden eerder geneigd te zijn om voor andere beëindigingsvormen te kiezen.
III. We zien dat het geschetste beeld van de turboliquidatie in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van transparantie en rechtsbescherming door vrijwel alle gesprekspartners wordt onderkend. Het geschetste beeld van misbruik wordt echter niet door alle partijen (met name niet door zakelijk adviseurs) onderkend; Zij zien de turboliquidatie vooral als een belangrijke beëindigingsmogelijkheid voor bepaalde situaties.
   Experts, uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en toezichthouders onderkennen wel het beeld van misbruik. Zij geven aan dat de turboliquidatie een middel is dat gebruikt kan worden in bredere frauduleuze handelingen.
IV. Uit de interviews blijkt dat een deel van de zakelijk dienstverleners zich (zowel voor als na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet) beperkt tot het begeleiden van een turboliquidatie wanneer er geen sprake is van schulden, of als er enkel sprake is van een

schuld aan een groepsmaatschappij of de aandeelhouder(s). Uit de interviews en de enquête blijkt dat voorheen wel degelijk tekortgeschoten werd op transparantie en daarmee de rechtsbescherming van schuldeisers.

V. De verantwoordingsverplichting heeft tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie geleid doordat de administratieve lasten toegenomen zijn. Uit de gesprekken blijkt dat op bepaalde vlakken nog behoefte is aan juridische verduidelijking of aanscherping van begrippen; te denken valt aan wanneer geen sprake is van baten (bij geringe bedragen of waarderingen), wie kwalificeert als potentiële schuldeisers en hoe ver terug moet worden gegaan in de tijd met het beschrijven van de afwikkeling van vermogen en het deponeren van jaarrekeningen over voorgaande jaren.

VI. Onze bevinding met betrekking tot de wijze van naleving van de verantwoordingsverplichting is tweeledig; enerzijds zien wij dat het merendeel van de ondernemers formeel voldoet aan de verantwoordingsverplichting. Anderzijds constateren wij dat geen inhoudelijke toetsing wordt verricht op de inhoud van de gedeponeerde stukken en dat de handhaving beperkt is. De Tijdelijke wet stelt immers geen expliciete eisen aan de inhoud van de beschrijving, sommige beschrijvingen zijn dan ook (zeer) summier zoals blijkt uit analyse van de steekproeven.

VII. We hebben op basis van de interviews maar beperkt zicht op de naleving van de mededelingsverplichting. Wel wordt benadrukt dat zakelijk dienstverleners doorgaans reeds voor de Tijdelijke wet al op informele manier mededeling deden van een turboliquidatie. Ook hebben we beperkt zicht op de praktijkwerking van de sancties onder de Tijdelijke wet. Uit interviews blijkt voornamelijk dat de handhaving als onvoldoende wordt ervaren en dat de preventieve werking van de verantwoordings- en mededelingsverplichting slechts beperkt is tot bonafide bestuurders, in plaats van dat het malafide bestuurders treft.

VIII. Misbruik wordt in de interviews onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners. Zakelijk dienstverleners die zich veelal beperken tot turboliquidaties zonder externe schuldeisers komen geen situaties van misbruik tegen. De mate waarin misbruik voorkomt is echter lastig vast te stellen: misbruik komt immers enkel aan het licht indien schuldeisers aan de bel trekken of als toezichthouders of uitvoeringsorganisaties ingrijpen. Omdat de handhaving beperkt is, komt het vooral neer op de mate waarin schuldeisers actie ondernemen. Uit de interviews volgt echter dat de achtergebleven schulden bij turboliquidaties nogal eens van geringe omvang zijn. Het is daardoor in veel gevallen niet rendabel voor een schuldeiser, noch voor een zakelijk dienstverlener om achter vermoedens van misbruik aan te gaan. Het valt ook niet uit te sluiten dat kwaadwillende ondernemers een dusdanige werkwijze hanteren waardoor schuldeisers geen mogelijkheid of aanleiding zien om actie te ondernemen (en een zakelijk dienstverlener inschakelen).

IX. Uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten, toezichthouders en bepaalde zakelijk dienstverleners merken op dat frauduleuze handelingen voorafgaand aan de turboliquidatie plaatsvinden doordat overeenkomsten niet of beperkt nagekomen worden. Zodra een rechtspersoon in beeld komt van opsporingsdiensten wordt de turboliquidatie vervolgens als middel gebruikt om snel te verdwijnen en elders een nieuwe rechtspersoon te starten.

X. Gelet op het bovenstaande worden er wel vraagtekens geplaatst bij de doeltreffendheid van de Tijdelijke wet. Indien een schuldeiser wel aan informatie komt en misbruik constateert, kan het toch zo zijn dat het niet rendabel is om een procedure te starten, gelet op de hoge kosten en de onzekerheid over het feit of een toegewezen vordering na

een procedure geïnd kan worden. Uit de interviews blijkt dan ook dat de Tijdelijke wet voornamelijk gezien wordt als één van de vele middelen die een schuldeiser in kan zetten om bestuursaansprakelijkheid vast te stellen bij een schuldenaar. Indien er geen zicht is op bestuursaansprakelijkheid, is het beeld dat een schuldeiser niet in actie zal komen. Over de doeltreffendheid van de middelen, deze dragen wel in enige mate bij aan een verbeterde rechtsbescherming van schuldeisers en het tegengaan van misbruik in de zin dat het extra middelen zijn waarmee een schuldeiser de betaling van een vordering af kan dwingen.

8. Enquête

8.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek is een enquête uitgezet onder diverse brancheorganisaties met betrokkenheid bij turboliquidaties. Daarvoor zijn dertien brancheorganisaties benaderd waarvan zeven hebben toegezegd mee te werken aan het verspreiden van de enquête, zie Figuur A10.1 (Annex 10) Het direct benaderen van ondernemers en schuldeisers via (onder meer) het handelsregister is niet mogelijk gebleken vanwege privacywetgeving.

De enquête bevat vragen over de ervaringen met de toepassing van de Tijdelijke wet (zie voor de vragenlijst Annex 10) en stond open in maart en april 2025 via de enquêteserver van SEO Economisch Onderzoek. De enquête bestaat uit een combinatie van meerkeuzevragen en (optionele) open vragen. De enquête kent naast een deel met algemene vragen een deel met specifieke vragen toegesneden op ondernemers, schuldeisers en zakelijk dienstverleners. Ook is een splitsing gemaakt in vragen die betrekking hebben op de periode vóór en na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet.

In totaal hebben 63 respondenten de enquête ingevuld, waarvan 42 de enquête volledig doorlopen hebben. We nemen gedeeltelijke invullingen mee omdat de antwoorden additionele inzichten verschaffen en geen effect hebben op de antwoorden op andere vragen. Wel is een selectie gemaakt van respondenten die de enquête gedeeltelijk hebben ingevuld. Alleen de respondenten die ten minste de eerste inhoudelijke vraag, zie Figuur A9.1 (Annex 9) hebben beantwoord zijn meegenomen. Respondenten die alleen de eerste vier vragen hebben beantwoord zijn dus weggelaten, alsmede respondenten die bij de situatieschets (zie Tabel 8.1) aangaven dat geen van de situaties betrekking had op hen.

Alle respondenten geven aan bekend te zijn met turboliquidaties en er ervaring mee te hebben. Ruim de helft (51%) is in detail bekend met de Tijdelijke wet, 46% is in grote lijnen bekend met de Tijdelijke wet. Een klein deel (3%) geeft aan zich niet te hebben verdiept in de Tijdelijke wet maar er wel bekend mee te zijn.

Bijna 60% van de respondenten geeft aan een zakelijk dienstverlener te zijn (Annex 9, Figuur A9.2). Zakelijk dienstverleners betreffen respondenten die aangeven betrokken te zijn geweest bij een turboliquidatie (bij zowel ondernemer als schuldeiser), zoals accountant, advocaat of notaris. Een klein deel is ondernemer of werkzaam bij een incassobureau of deurwaarder. Een nog kleiner deel geeft aan een schuldeiser te zijn. Aangezien er meerdere antwoorden mogelijk waren, komt het ook voor dat respondenten bijvoorbeeld ondernemer en zakelijk dienstverlener zijn.

De uitsplitsing naar ondernemers, schuldeisers en zakelijk dienstverleners en de uitsplitsing naar de periode vóór en na inwerkingtreding van de Tijdelijke wet wordt gemaakt op basis van welke ervaring de respondent aangeeft te hebben met betrekking tot turboliquidaties. (Tabel 8.1).

We merken verder het volgende op:

- Ondernemers: 16% van de respondenten geeft aan voor de invoering van de Tijdelijke wet een rechtspersoon te hebben beëindigd door middel van een turboliquidatie. Concreet komt dit neer op 10 respondenten, waarvan 6 respondenten de vragen hebben beantwoord voor ondernemers. Van deze 6 respondenten geven er 5 aan ook zakelijk dienstverlener te zijn. 5 respondenten hebben de gehele enquête doorlopen. 8% van de respondenten geeft aan na de invoering van de Tijdelijke wet een turboliquidatie te hebben uitgevoerd. Dit

betreft 4 respondenten die ook de specifieke vragen hebben beantwoord, daarvan zijn 2 respondenten ook zakelijk dienstverlener.

- Schuldeisers: 3% van de respondenten geeft aan schuldeiser te zijn geweest van een rechtspersoon die door middel van een turboliquidatie is ontbonden, voordat de Tijdelijke wet in werking trad. 2% van de respondenten is schuldeiser geweest na de Tijdelijke wet. Concreet komt dit neer op 2 respondenten, waarvan 1 respondent de specifieke vragen ingevuld heeft en schuldeiser is geweest na de Tijdelijke wet.

Het lage aantal respondenten voor de groepen ondernemers en schuldeisers is het gevolg van het niet direct kunnen benaderen van ondernemers en schuldeisers. De antwoorden van deze groepen kunnen dan ook niet worden beschouwd als representatief voor de gehele groep. In deze paragraaf zullen we de antwoorden behandelen alsof het interviews betreft, dit houdt in dat we een voornamelijk tekstuele weergave geven van wat respondenten hebben ingevuld en meer aandacht besteden aan de antwoorden op open vragen.

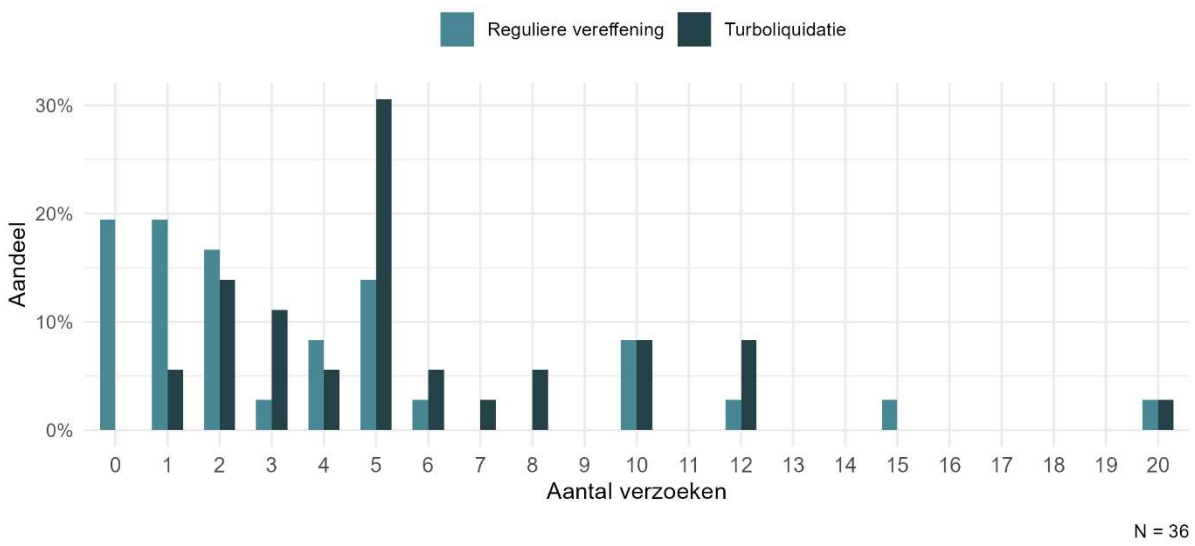
Tabel 8.1 Respondenten zijn het vaakst betrokken geweest als zakelijk dienstverlener

Ervaring met turboliquidaties (meerdere antwoorden mogelijk)	**Aandeel van respondenten**
Vóór 15 november 2023 zijn een of meer rechtspersonen beëindigd met een turboliquidatie	16%
Vóór 15 november 2023 betrokken geweest bij (of gevraagd voor) de beëindiging van een of meer rechtspersonen door turboliquidatie	73%
Vóór 15 november 2023 betrokken geweest bij een schuldeiser vanwege een beëindiging van een of meer rechtspersonen middels een turboliquidatie	25%
Schuldeiser (geweest) van een rechtspersoon die vóór 15 november 2023 is beëindigd door een turboliquidatie	3%
Na 15 november 2023 zijn een of meer rechtspersonen beëindigd met een turboliquidatie	8%
Na 15 november 2023 betrokken geweest bij (of gevraagd voor) de beëindiging van een of meer rechtspersonen door turboliquidatie	65%
Na 15 november 2023 betrokken geweest bij een schuldeiser vanwege een beëindiging van een rechtspersoon middels een turboliquidatie	24%
Schuldeiser (geweest) van een rechtspersoon die na 15 november 2023 is beëindigd door een turboliquidatie	2%

8.2 Zakelijk dienstverleners

Alle zakelijk dienstverleners geven aan ervaring te hebben met verzoeken tot advisering bij turboliquidaties (Figuur 8.1). Vrijwel alle zakelijke dienstverleners hebben ook ervaring met verzoeken voor advies bij reguliere vereffeningen. Te zien is dat het grootste gedeelte van de dienstverleners tussen de 1 en 10 verzoeken krijgen voor advisering bij turboliquidaties.

Figuur 8.1 Hoe vaak zakelijke dienstverleners verzoeken krijgen voor advisering bij turboliquidaties en reguliere vereffeningen

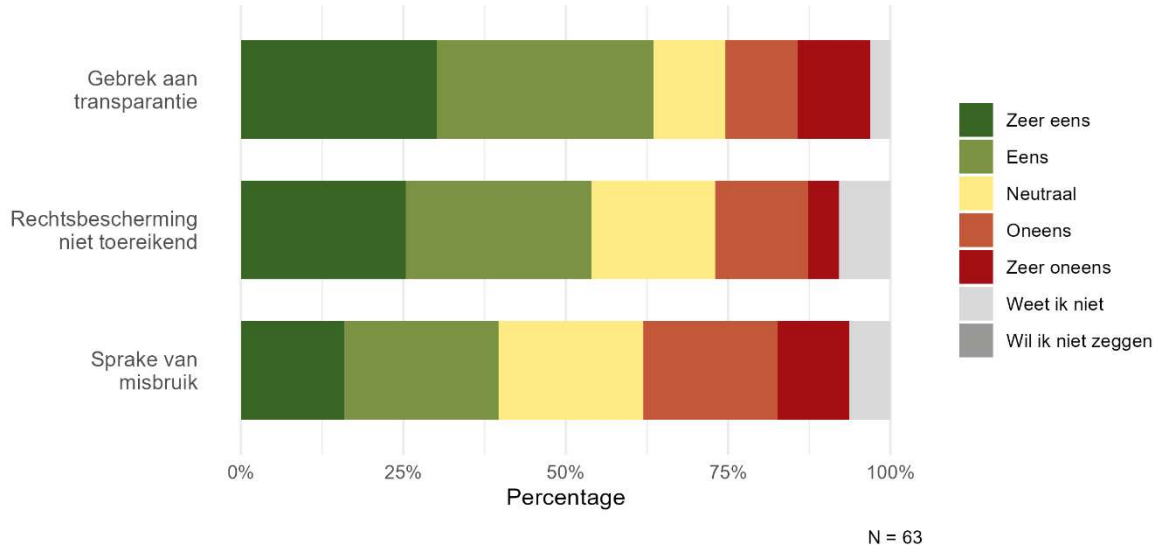


Vóór de Tijdelijke wet

Transparantie, rechtsbescherming en voorkomen van misbruik

Meer dan de helft van de zakelijk dienstverleners geeft aan zich te herkennen in het gebrek aan transparantie in de periode voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet en de niet toereikende rechtsbescherming (Figuur 8.2). De respondenten zijn echter verdeeld over de vraag of en in hoeverre in het verleden sprake was van misbruik. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt dat transparantie vooral tekortschoot doordat er geen wettelijke verplichting bestond om schuldeisers te informeren. Schuldeisers kregen daardoor maar beperkt informatie wat ook de mogelijkheden beperkte om een eventuele procedure te kunnen starten om op te komen tegen eventuele onrechtmatigheden bij de turboliquidatie.

Figuur 8.2 Respondenten geven aan in hoeverre ze zich herkennen in de geconstateerde tekortkomingen



Box 8.1 Beeld uit de open vragen

Transparantie
Zakelijk dienstverleners geven aan dat er geen verplichting was om onbetaalde schuldeisers te informeren. Ondernemers konden zonder mededeling verdwijnen. Daarbij wordt opgemerkt dat er geen financiële informatie was over de periode tussen de laatst gedeponeerde jaarrekening en het moment van de turboliquidatie. Hierdoor was de controle op het gebrek aan baten niet bestaand en was er dus geen zicht op of er daadwerkelijk geen baten meer waren.
Rechtsbescherming van schuldeisers
Respondenten merken op dat schuldeisers geen enkele informatie ontvingen, waardoor bewijs om een eventuele procedure te kunnen starten lastig te verkrijgen was. Er was geen adequate mogelijkheid om bezwaar te maken of in verzet te treden als schuldeiser.
Misbruik
Zakelijk dienstverleners vonden de turboliquidatie voor de Tijdelijke wet fraudegevoelig vanwege het gebrek aan transparantie(verplichtingen). Er was immers geen zicht op of de activa op een rechtmatige manier ten gelde is gemaakt voorafgaand aan de turboliquidatie. Bij onrechtmatig afwikkelen van baten bleek het vaststellen van bestuursaansprakelijkheid in de praktijk te lastig. Respondenten merken meermaals op dat misbruik voorkwam in de vorm waarbij na een turboliquidatie schuldenaren vaak met een andere besloten vennootschap verder gingen.

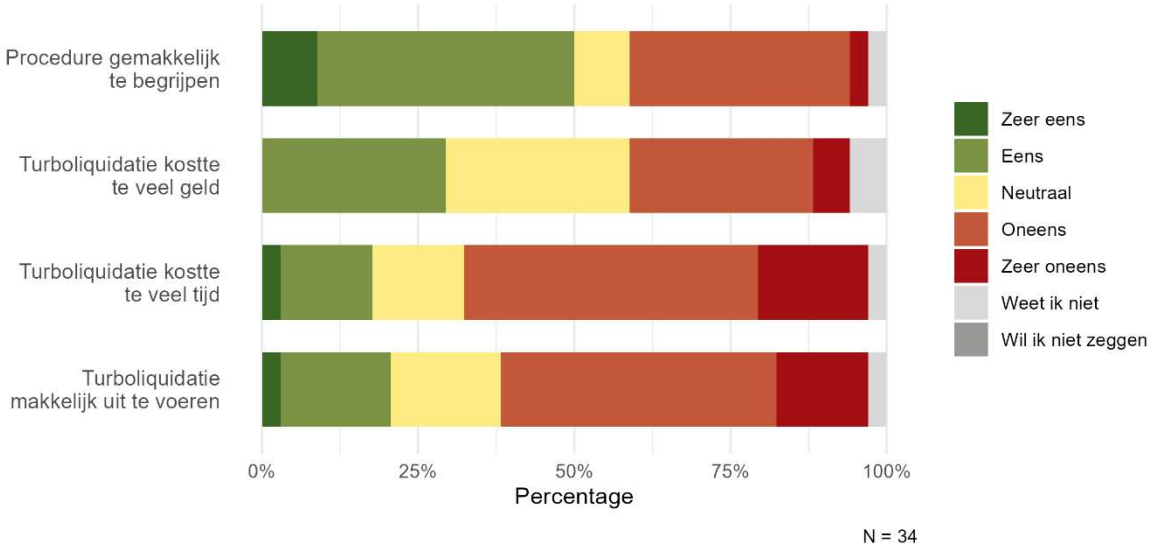
Sinds de Tijdelijke wet

Eenvoud en efficiëntie; lastenverzwaring

De zakelijk dienstverleners hebben een verdeeld beeld over de eenvoud en efficiëntie van de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet (Figuur 8.3). Eenvoud is gedefinieerd als de mate waarin iets gemakkelijk te begrijpen en uit te voeren is, terwijl efficiëntie betrekking heeft op de mate waarin iets uitgevoerd kan worden zonder al te veel kosten of tijd in beslag te nemen. Hoewel 50% van de respondenten aangeeft de procedure gemakkelijk te begrijpen, geeft ongeveer 20% aan de procedure makkelijk uitvoerbaar te vinden. Daarmee lijkt het grootste deel van de zakelijk dienstverleners de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet niet eenvoudig te vinden.

Slechts een klein deel van de respondenten vindt de turboliquidatie niet efficiënt; bijna 20% van de respondenten geeft aan dat de turboliquidatie teveel tijd kost en ruim 25% van de respondenten is van mening dat de turboliquidatie te veel geld kost. Daarmee lijkt de turboliquidatie nog enigszins efficiënt te worden gevonden door zakelijk dienstverleners, hoewel de verdeling wel sterker is. Uit de open vragen blijkt met name dat in situaties waarbij geen schulden over blijven de turboliquidatie onder de Tijdelijke wet minder efficiënt is geworden doordat in die gevallen er geen verbetering van de rechtsbescherming van schuldeisers of het tegengaan van misbruik tegenover staat.

Figuur 8.3 De mate waarin zakelijk dienstverleners eenvoud, efficiëntie en transparantie ervaren onder de Tijdelijke wet



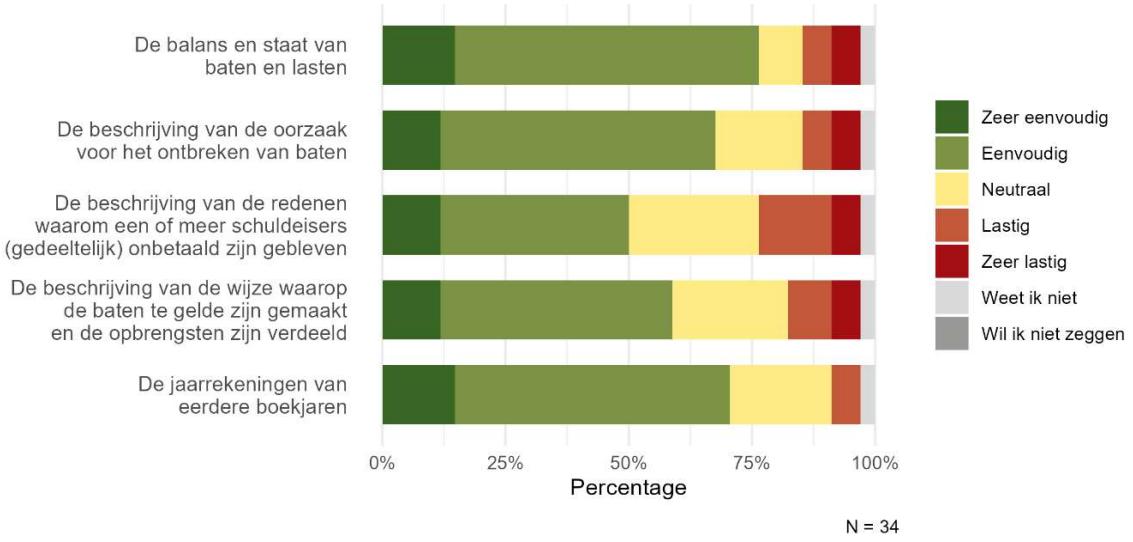
Box 8.2 Beeld uit de open vragen

Zakelijk dienstverleners merken op dat de turboliquidatie een efficiënt en eenvoudig instrument was om een vennootschap te beëindigen, met name in situaties waarbij de activiteiten al enige tijd gestaakt zijn en er geen schuldeisers zijn of enkel nog vorderingen van groepsmaatschappijen betreffen. Respondenten geven aan dat sinds de Tijdelijke wet er meer administratieve lasten worden ervaren, ook in de gevallen waar geen schuldeisers zijn.

Zakelijk dienstverleners zijn over het algemeen van mening dat de verantwoordingsverplichting uit de Tijdelijke wet eenvoudig is (Figuur 8.4). Wel is er enig verschil tussen de onderdelen van de verantwoordingsverplichting: de balans en de staat van baten en lasten wordt door ruim 75% als eenvoudig bestempeld, terwijl de beschrijving van de redenen voor het onbetaald blijven van schuldeisers maar door 50% van de respondenten als eenvoudig wordt gezien.

Uit de open vragen blijkt dat het opstellen van jaarrekeningen over voorgaande jaren kostbaar en lastig uit te voeren kan zijn, maar dat over het algemeen eenvoudig aan de verantwoordingsverplichting kan worden voldaan doordat er geen inhoudelijke controle plaatsvindt door de KvK. Daarnaast wordt opgemerkt dat de verwerkingstermijn langer kan zijn dan 14 dagen, in Figuur A7.3 (Annex 7) is te zien dat de gemiddelde verwerkingstijd in sommige maanden hoger ligt dan 14 dagen.

Figuur 8.4 Zakelijk dienstverleners vinden de verantwoordingsverplichting over het algemeen eenvoudig



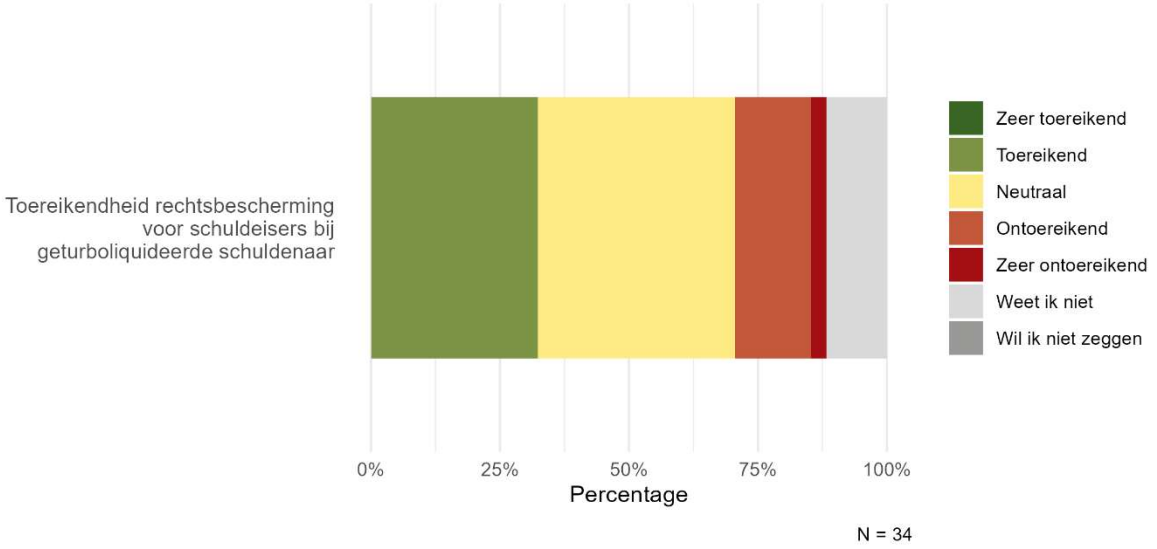
Box 8.3 Beeld uit de open vragen

Zakelijk dienstverleners geven aan dat het laten opstellen van jaarrekeningen over voorgaande boekjaren kostbaar is, terwijl de onderneming geen baten meer heeft. Ook is de administratie soms niet eenvoudig te herstellen. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat eenvoud ontstaat doordat er geen inhoudelijke controle plaatsvindt op de gedeponeerde stukken. Over de mededelingsverplichting wordt opgemerkt dat het handelsregister doorgaans een maand nodig heeft om de deponering te verwerken, terwijl pas na de deponering een mededeling verricht kan worden. In de mededeling moet immers verwezen kunnen worden naar de gedeponeerde stukken. Dit betekent dat in zulke gevallen nooit binnen 14 dagen een mededeling gedaan kan worden.

Het grootste gedeelte van de zakelijk dienstverleners schat tussen de 1 en 5 uur te besteden aan een turboliquidatie (Figuur A9.3 Annex 9). De tijdsbesteding hangt af van de werkzaamheden die een zakelijk dienstverlener verricht; dit kan bestaan uit enkel informeren tot aan het volledig uitvoeren van een turboliquidatie namens een client. Ook kan de tijdsbesteding per turboliquidatie verschillen.

Het grootste deel (ruim 38%) van de zakelijke dienstverleners geeft aan een neutraal beeld te hebben van de toereikendheid van de rechtsbescherming van schuldeisers wanneer een schuldenaar de rechtspersoon door een turboliquidatie ontbindt (Figuur 8.5). Bijna 35% van de respondenten is van mening dat de rechtsbescherming toereikend is, terwijl bijna 15% aangeeft de rechtsbescherming (zeer) ontoereikend te vinden. Uit de antwoorden op de open vragen volgt dat de rechtsbescherming niet toereikend kan zijn wanneer een turboliquidatie plaats kan vinden zonder dat voldaan is aan de verantwoordingsverplichting (en de mededelingsverplichting).

Figuur 8.5 Zakelijk dienstverleners zijn verdeeld over de toereikendheid van de rechtsbescherming van schuldeisers bij turboliquidaties.



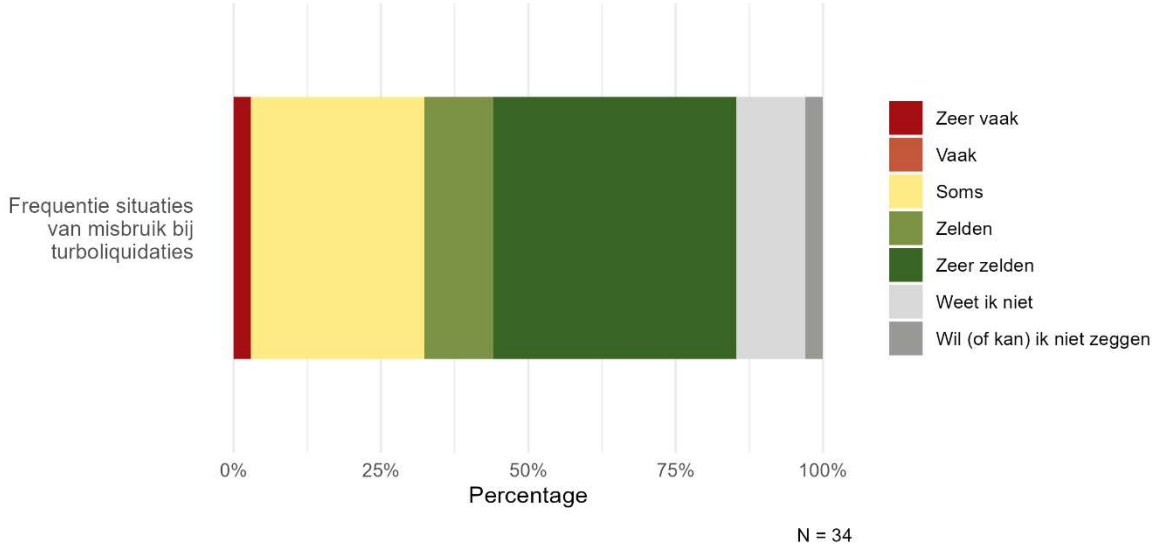
Box 8.4 Beeld uit de open vragen

Er wordt aangegeven dat een turboliquidatie plaats kan vinden zelfs wanneer niet alle benodigde stukken gedeponeerd zijn bij de KvK. Ook wordt opgemerkt dat lang niet alle schuldeisers actief geïnformeerd worden.

Slechts een klein deel van de zakelijk dienstverleners geeft aan (zeer) vaak situaties van misbruik tegen te komen, het grootste deel (ruim 80%) komt soms tot zeer zelden zulke situaties tegen (Figuur 8.6). Een deel (ruim 13%) geeft aan niet te weten hoe vaak zij situaties van misbruik tegenkomen.

Uit de open vragen volgt dan ook dat misbruik niet altijd aan het licht komt omdat het in veel gevallen niet rendabel is voor schuldeisers om nader onderzoek te (laten) doen, noch om de turboliquidatie te laten heropenen en een faillissement uit te laten spreken. Uit de open vragen blijkt ook dat de kans op fouten door onkunde (en daarmee in zekere zin misbruik) hoger ligt wanneer een ondernemer zelfstandig een turboliquidatie uitvoert. Professionele partijen zien erop toe dat wet- en regelgeving correct wordt nageleefd.

Figuur 8.6 Zakelijk dienstverleners komen soms tot zeer zelden situaties van misbruik tegen



Box 8.5 Beeld uit de open vragen

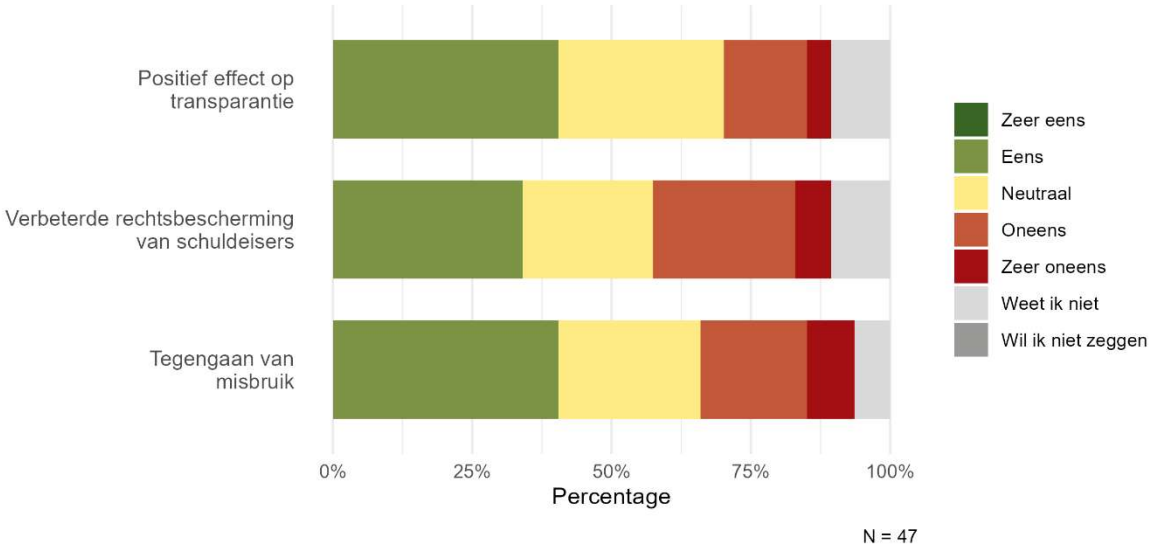
Zakelijk dienstverleners merken op dat wanneer een ondernemer bijgestaan wordt door een professionele partij de kans op misbruik klein is, omdat de professionele partij toeziet op correcte naleving van wet- en regelgeving. Veel gevallen betreffen immers (oude) vennootschappen zonder baten en zonder schuldeisers of hooguit schulden aan groepsvennootschappen.
Er wordt opgemerkt dat de turboliquidatie tijdens COVID-19 immers door de wetgever is aangewezen voor situaties waar geen baten meer zijn, om te voorkomen dat curatoren en rechtbanken overbelast zouden worden door faillissementen. Tijdens COVID-19 zouden daardoor meer turboliquidaties hebben plaatsgevonden doordat er enerzijds tijd was om alles af te wikkelen, en anderzijds schuldeisers makkelijker begrepen wat de oorzaken waren (voornamelijk COVID-19).
Ook wordt opgemerkt dat schuldeisers geen baat bij hebben bij een faillissement bij gevallen waar de waarde van de activa van de schuldenaar onder een bepaald bedrag ligt (e.g. € 25.000). In zulke gevallen is de kans klein dat een schuldeiser een vordering nog kan innen (omdat de Belastingdienst en de curator preferentie hebben), maar worden curatoren en rechtbanken wel belast met het uitvoeren van een faillissement.
In de gevallen waar ondernemers een turboliquidatie zelfstandig uitvoeren geven respondenten aan weleens situaties van misbruik tegengekomen te zijn, bijvoorbeeld om de kans op bestuurdersaansprakelijkheid te verminderen (door te kiezen voor een turboliquidatie in plaats van een faillissement). Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat onkunde bij bestuurders een veelvoorkomende reden is voor een onrechtmatige turboliquidatie.

Gevolgen van de Tijdelijke wet

Zakelijk dienstverleners hebben een verdeeld beeld van de effecten van de Tijdelijke wet (Figuur 8.7). Bijna 40% geeft aan een positief effect op de transparantie en het tegengaan van misbruik te zien, terwijl ongeveer 50% aangeeft geen positief effect te zien of een neutraal beeld te hebben.

Ruim 35% geeft aan dat de rechtsbescherming van schuldeisers verbeterd is, terwijl meer dan 50% aangeeft geen verbetering te hebben gezien. In de antwoorden op de open vragen merken respondenten op dat de transparantie verbeterd is, maar dat afhankelijk van de naleving van de Tijdelijke wet de verbetering marginaal kan zijn. Zakelijk dienstverleners zijn van mening dat de rechtsbescherming van schuldeisers verbeterd is, ook in situaties waar schuldenaren geen stukken deponeren. Als gevolg van de verbeterde transparantie kunnen schuldeisers eerder en beter beoordelen of sprake is van misbruik. Toch geven respondenten aan dat malafide bestuurders geen hinder ondervinden van de Tijdelijke wet, gezien de beperkte handhaving.

Figuur 8.7 Het effect van de Tijdelijke wet volgens zakelijke dienstverleners op de geconstateerde tekortkomingen



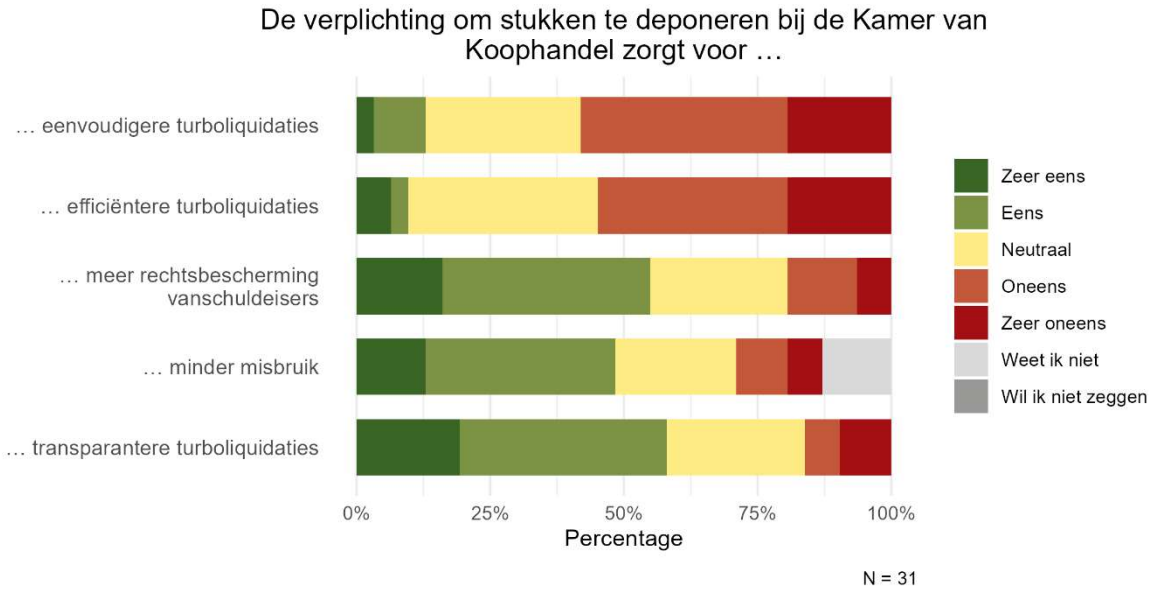
Box 8.6 Beeld uit de open vragen

Transparantie
Zakelijk dienstverleners merken op dat sinds de Tijdelijke wet een verplichting geldt om informatie te deponeren waardoor schuldeisers inzicht krijgen in de financiële situatie van de rechtspersoon. Echter wordt opgemerkt dat de consequenties van het niet naleven van de verantwoordingsverplichting niet sterk genoeg zijn, waardoor schuldenaren niet altijd inzicht verschaffen. Er wordt aangegeven dat een turboliquidatie plaats kan vinden zelfs wanneer niet alle benodigde stukken gedeponeerd zijn bij de KvK. Ook wordt opgemerkt dat lang niet alle schuldeisers actief geïnformeerd worden. De verbetering van de transparantie is in zulke gevallen daardoor marginaal.
Er wordt ook opgemerkt dat de verhoogde transparantie voor meer begrip zorgt bij schuldeisers, waardoor ook voor een bonafide bestuurder de turboliquidatie aantrekkelijker wordt ten opzichte van een faillissement. Dit zou een uitkomst kunnen bieden voor curatoren die te maken hebben met lege boedels.
Rechtsbescherming van schuldeisers
Respondenten geven aan dat er meer informatie beschikbaar is gekomen voor schuldeisers; de gedeponeerde stukken helpen schuldeisers bij de bepaling van hun rechtspositie. Zelfs in het geval geen stukken worden gedeponeerd, kunnen schuldeisers actie ondernemen op basis van de Tijdelijke wet. Over de mededeling wordt opgemerkt dat hoewel het inhoudelijk beperkt is, een mededeling beter is dan niets (zoals voor de Tijdelijke wet).

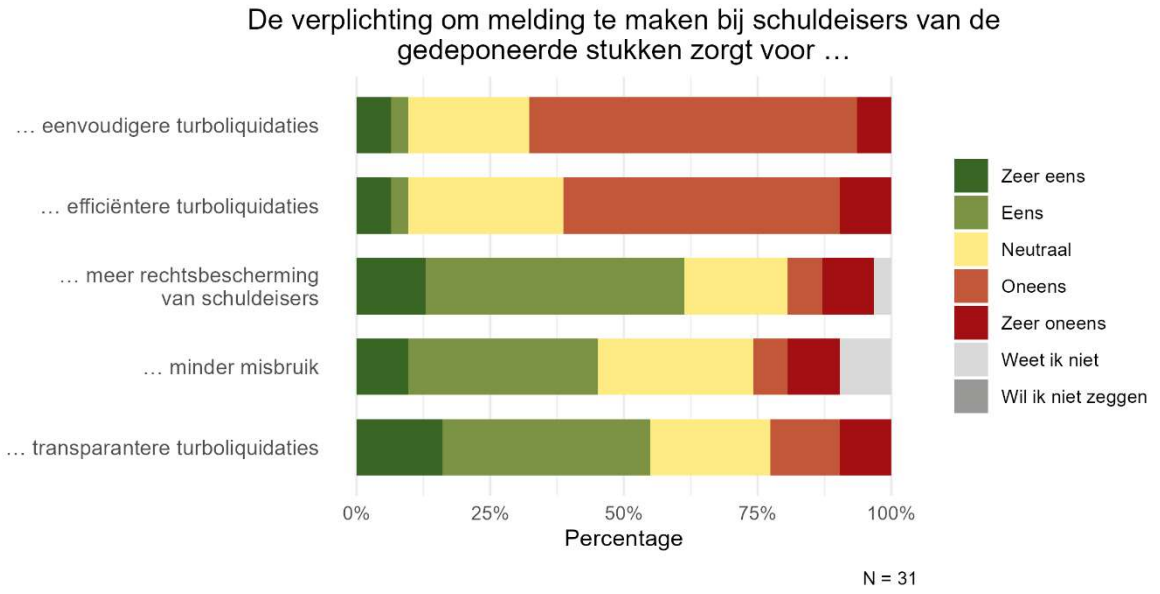
Misbruik
Zakelijk dienstverleners geven aan dat vanwege de verbeterde transparantie er beter beoordeeld kan worden of er sprake is van misbruik, en misbruik eerder gedetecteerd kan worden. Bestuurders zouden zorgvuldiger zijn geworden bij de afweging of er geen baten zijn, maar malafide bestuurders worden onder de Tijdelijke wet niet afgeschrikt. Respondenten merken op dat de handhaving te beperkt is.

Meer dan de helft van de zakelijk dienstverleners geeft aan dat de verantwoordingsverplichting niet leidt tot eenvoudigere of efficiëntere turboliquidaties (Figuur 8.8). Ruim 25% geeft aan een neutraal beeld te hebben daarover. Wat betreft het effect van de verantwoordingsverplichting op de geconstateerde tekortkomingen is meer dan de helft van de zakelijk dienstverleners van mening dat de verantwoordingsverplichting een verbetering is op het gebied van transparantie en rechtsbescherming, terwijl bijna 50% ook een bevordering in het tegengaan van misbruik ziet. Zakelijk dienstverleners hebben een vrijwel identiek beeld bij het effect van de mededelingsverplichting (Figuur 8.9). Uit de open vragen blijkt dat met name het moeten deponeren van jaarrekeningen over voorgaande jaren bij lege vennootschappen kostbaar kan zijn.

Figuur 8.8 Het effect van de verantwoordingsverplichting volgens zakelijk dienstverleners



Figuur 8.9 Het effect van de mededelingsverplichting volgens zakelijk dienstverleners



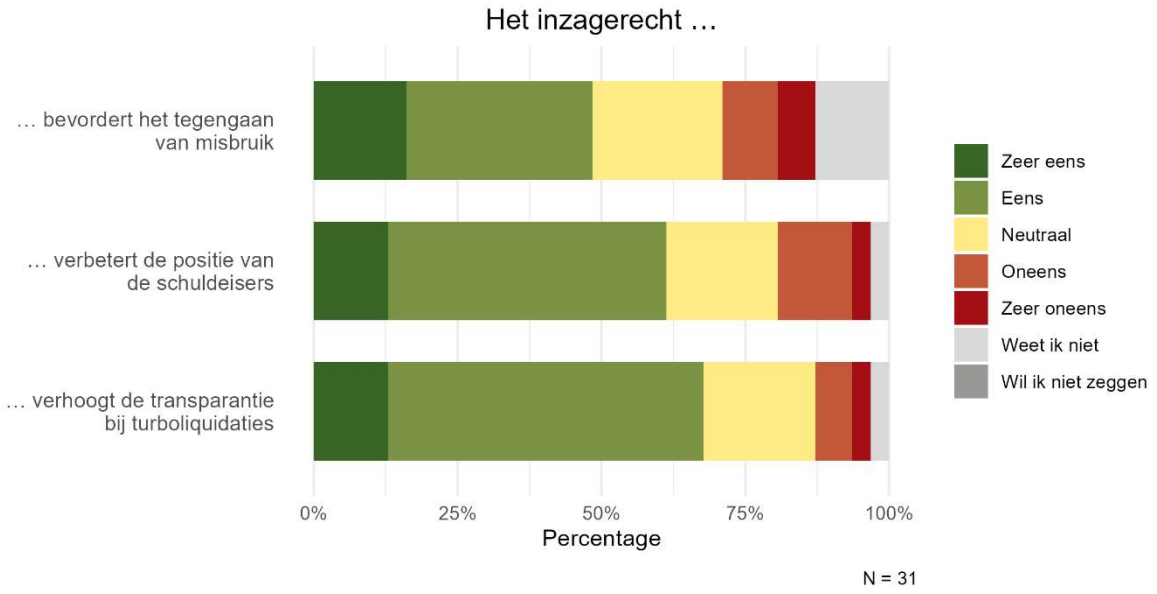
Box 8.7 Beeld uit de open vragen

Verantwoordingsverplichting
Er wordt opgemerkt dat rechtspersonen waarbij al meerdere jaren geen activiteiten zijn (en geen schulden) onder de Tijdelijke wet voor alle jaren een jaarrekening dienen te deponeren, indien daarvoor op grond van artikel 2:394 lid 3 BW een plicht tot openbaarmaking bestaat waar nog niet aan is voldaan. In dit soort gevallen is het “opruimen” van rechtspersonen zeer kostbaar.

Mededelingsverplichting
Respondenten geven aan dat een nadeel van de mededelingsverplichting is dat (vermeende) schuldeisers naar aanleiding van de mededeling weleens vorderingen verzinnen om deze ten gelde te maken.

Volgens meer dan de helft van de zakelijk dienstverleners draagt het inzagerecht bij aan een betere rechtspositie van schuldeisers alsmede tot meer transparantie bij turboliquidaties (Figuur 8.10). Bijna 50% geeft aan dat het inzagerecht ook bijdraagt aan het tegengaan van misbruik. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt dat de stap naar de rechtbank in de praktijk voor schuldeisers veelal te kostbaar is en het resultaat te onzeker.

Figuur 8.10 Het effect van het inzagerecht volgens zakelijk dienstverleners

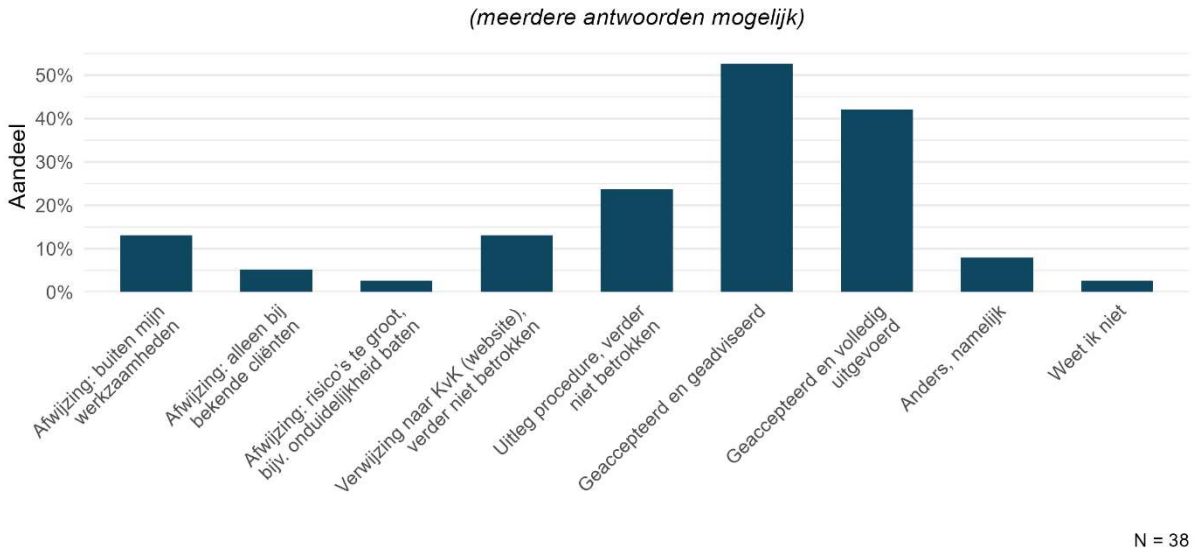


Box 8.8 Beeld uit de open vragen

Zakelijk dienstverleners merken op dat de gang naar de rechter in veel gevallen een drempel vormt voor schuldeisers vanwege de complexiteit en kostbaarheid. Daarbij is het vooraf onzeker of een vordering na toekenning van het inzagerecht nog geïnd kan worden of dat de schuldenaar dan wel stukken aanlevert. In zulke gevallen is de schuldeiser alleen maar slechter af.

Zakelijk dienstverleners kunnen op verschillende manieren ingaan op een verzoek voor advies over turboliquidaties. Het accepteren van het verzoek en het adviseren over de turboliquidatie wordt door ruim 50% van de zakelijk dienstverleners gedaan (Figuur 8.11). Het volledig uitvoeren van een turboliquidatie wordt door ruim 40% van de respondenten verricht. Bij een klein deel van de respondenten komt het voor dat zij (ook) verzoeken afwijzen.

Figuur 8.11 Zakelijk dienstverleners gaan op verschillende manieren in op verzoeken voor advies over turboliquidaties



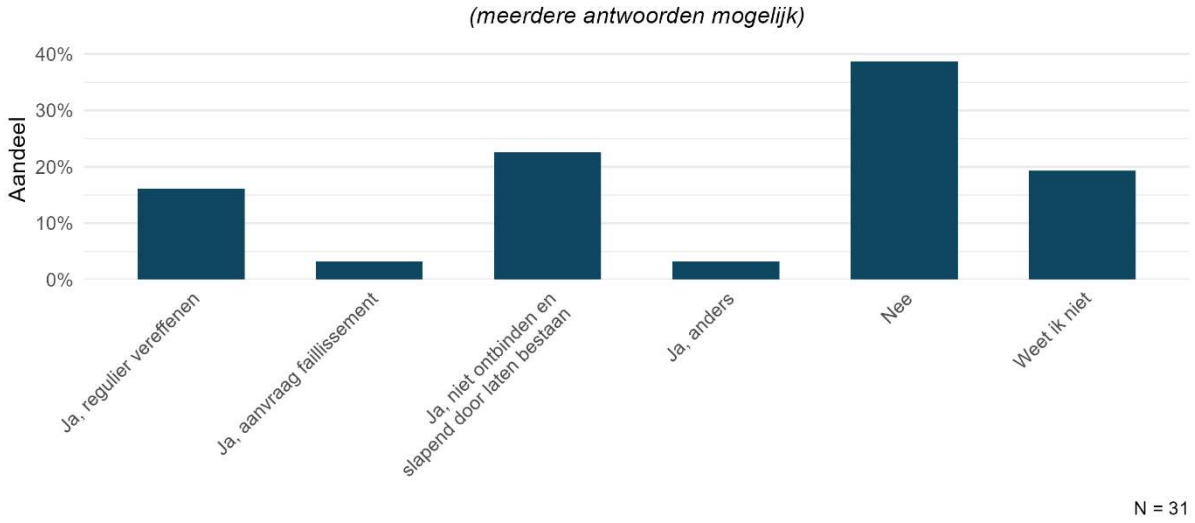
Noot: Omdat meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur geeft voor elke optie weer hoeveel van de respondenten daarvoor heeft gekozen. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

Box 8.9 Beeld uit de open antwoorden

Zakelijk dienstverleners geven onder “anders, namelijk” het volgende aan:
- Het begeleiden van een accountant bij een turboliquidatie
- Na uitleg over de turboliquidatie koos een client voor de reguliere vereffening

In Figuur 8.12 is te zien dat verschuivingen naar andere beëindigingsvormen bij een deel van de zakelijk dienstverleners voorkomt. 40% van de zakelijk dienstverleners geeft aan geen verschuiving te zien, en bijna 20% heeft geen oordeel. Een verschuiving naar de reguliere vereffening komt bij ruim 15% van de respondenten voor, terwijl het niet ontbinden en rechtspersonen slapen voort laten bestaan bij ruim 20% voorkomt. Uit de antwoorden op de open vragen komt een verdeeld beeld naar voren, aan de ene kant zijn er respondenten die de turboliquidatie vooralsnog als het enige middel zien in het geval van geen baten, terwijl andere respondenten redenen zien om uit te wijken naar andere beëindigingsvormen.

Figuur 8.12 Verschuivingen naar andere beëindigingsvormen bij zakelijk dienstverleners



Noot: Omdat meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur geeft voor elke optie weer hoeveel van de respondenten daarvoor heeft gekozen. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

Box 8.10 Beeld uit de open vragen en antwoorden

Zakelijk dienstverleners geven aan dat een verschuiving naar de reguliere vereffening in principe niet mogelijk zou moeten zijn wanneer er geen baten meer zijn. Een verschuiving naar faillissementen is onwenselijk gelet op de lege boedelproblematiek, terwijl slapend door laten bestaan zou moeten leiden tot oplopende kosten. Respondenten geven echter ook aan meegemaakt te hebben dat afgewacht werd tot een ambtshalve ontbinding door de KvK.

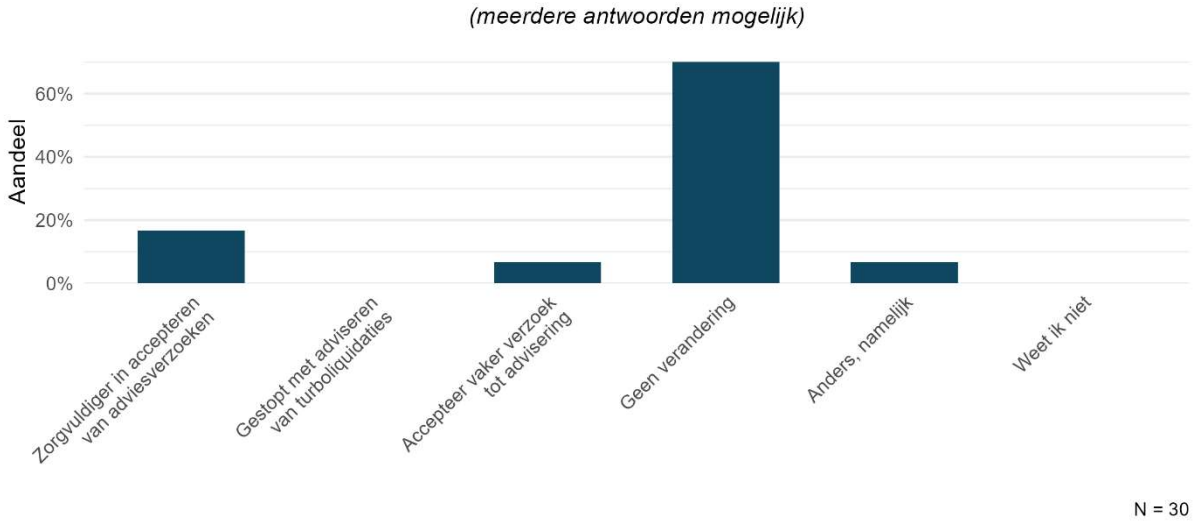
Respondenten geven als reden voor een verschuiving dat bestuurders geen risico willen lopen op heropening van de turboliquidatie, waardoor uitgeweken wordt naar de reguliere vereffening. Ook zouden de informatieverplichtingen onder de Tijdelijke wet een drempel kunnen vormen voor de keuze voor een turboliquidatie.

Zakelijk dienstverleners geven onder “anders, namelijk” het volgende aan:

- Meer turboliquidaties

Het merendeel van de zakelijk dienstverleners (70%) ervaart geen verschuiving in de manier waarop omgegaan wordt met verzoeken tot advies over turboliquidaties (Figuur 8.13). Geen van de respondenten geeft aan gestopt te zijn met het adviseren van turboliquidaties, terwijl bij bijna 20% van de respondenten sprake is van meer zorgvuldigheid bij het accepteren van verzoeken. Uit de open vragen blijkt dat de zorgvuldigheid onder meer betrekking heeft het wijzen op de risico’s van een turboliquidatie. Een klein deel van de respondenten geeft aan vaker turboliquidaties te adviseren, bijvoorbeeld als alternatief voor een faillissement.

Figuur 8.13 Verschuivingen bij het ingaan op verzoeken voor advies over turboliquidaties



Bron: Universiteit Leiden en SEO economisch onderzoek. Omdat meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur geeft voor elke optie weer hoeveel van de respondenten daarvoor heeft gekozen. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

Box 8.11 Beeld uit de open vragen en antwoorden

Zakelijk dienstverleners geven aan meer aandacht te besteden aan de risico's bij turboliquidatie ten opzichte van reguliere vereffening.

Zakelijk dienstverleners geven onder "anders, namelijk" het volgende aan:

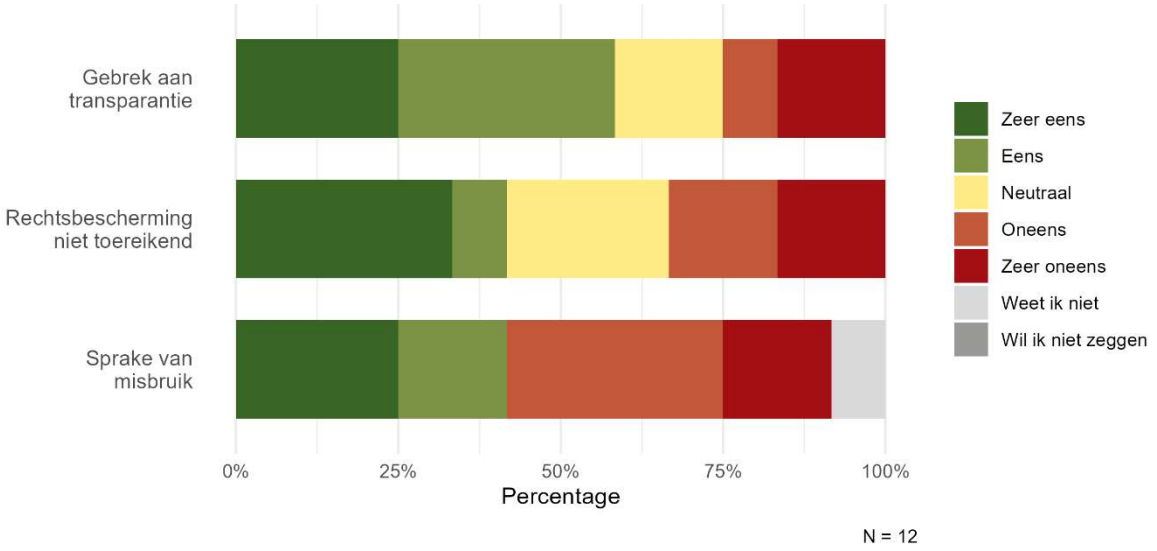
- Adviseert nadrukkelijk turboliquidaties als gerechtvaardigd alternatief voor faillissement

8.3 Ondernemers

Vóór de Tijdelijke wet

Over de periode vóór de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geven (de twaalf) ondernemers aan met name het gebrek aan transparantie te herkennen (Figuur 8.14). In de antwoorden op de open vragen benadrukken de respondenten dat er geen controle of toezicht was of een onderneming daadwerkelijk geen baten had ten tijde van de turboliquidatie. Over misbruik wordt door de respondenten opgemerkt dat oneigenlijk gebruik voorkomt door een turboliquidatie te laten plaatsvinden terwijl er wel baten waren. Ook wordt opgemerkt dat misbruik voorkomt door het oprichten van een nieuwe rechtspersoon waarbij activa van de te turboliquideren oude rechtspersoon gekocht en doorverkocht wordt. De oude rechtspersoon wordt vervolgens geturboliquideerd zonder dat de inkoopfactuur door de nieuwe rechtspersoon is betaald.

Figuur 8.14 Tekortkomingen vóór de Tijdelijke wet



Zes ondernemers hebben de vervolgvraag beantwoord, zij geven aan de dat de procedure vóór de Tijdelijke wet gemakkelijk te begrijpen en uit te voeren was (Annex 9 Figuur A9.4). Het merendeel vond dat het destijds niet teveel geld of tijd kostte om een turboliquidatie uit te voeren.

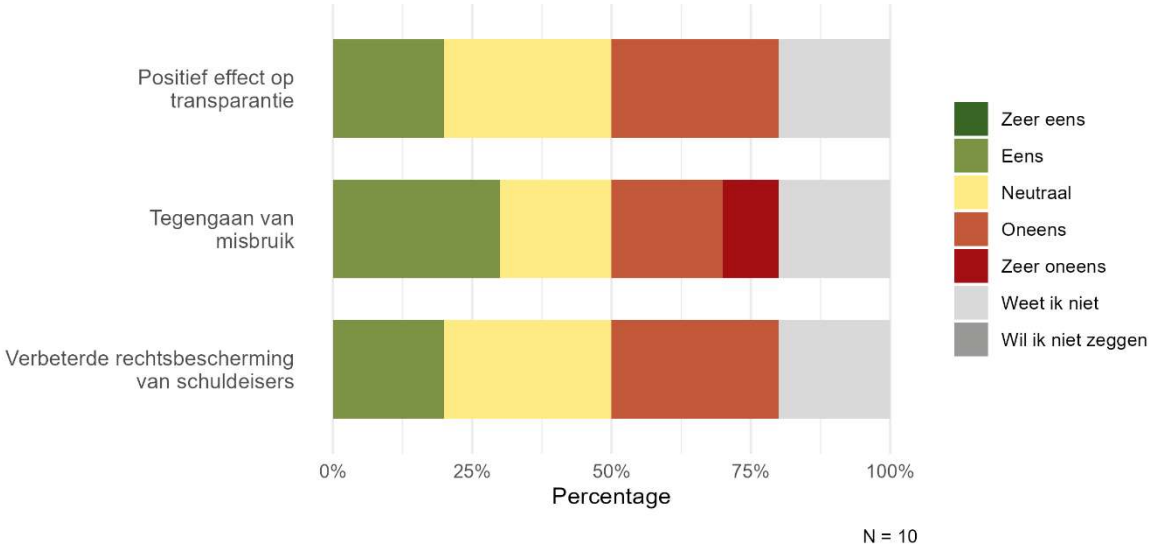
Geen van de ondernemers die die enquête hebben ingevoerd hebben destijds een adviseur ingeschakeld. In de open antwoorden geven de ondernemers aan reeds kennis te hebben van het proces voor de turboliquidatie, een enkeling geeft aan een accountant in te hebben geschakeld. De respondenten geven aan de administratieve lasten als neutraal of laag te ervaren. De besteedde tijd wordt geschat op 1 á 2 uur, slechts in een enkel geval is aangegeven dat het 8 uur bedroeg. De respondenten geven aan dat de kosten voor de turboliquidatie tussen de € 300 en € 2500 euro hebben gelegen.

Ondernemers is tevens gevraagd of zij ook andere beëindigingsvormen overwogen hebben. Een deel van de respondenten geeft aan de reguliere vereffening te hebben overwogen. Daarbij is opgemerkt dat de regulier vereffening veiliger zou zijn gelet op bestuurdersaansprakelijkheid en dat schuldeisers dan de gelegenheid krijgen zich te laten horen binnen de vereffening. Een deel van de respondenten heeft naast de reguliere vereffening ook een faillissement overwogen te hebben.

Sinds de Tijdelijke wet

Over de periode na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet valt op dat het beeld van de (tien) respondenten over het effect van de Tijdelijke wet vrijwel gelijk verdeeld is (Figuur 8.15). Bij het effect op het tegengaan van misbruik geeft een iets groter deel van de respondenten aan de bijdrage van de Tijdelijke wet te onderkennen, ten opzichte van de andere twee effecten. Tegelijkertijd geven respondenten ook aan het sterker oneens te zijn.

Figuur 8.15 Het effect van de Tijdelijke wet volgens ondernemers op de geconstateerde tekortkomingen



Vier ondernemers hebben de vervolgvraag beantwoord. De procedure voor het uitvoeren van een turboliquidatie is volgens deze respondenten nog steeds makkelijk te begrijpen (Annex 9 Figuur A9.5). We merken we op dat binnen de respondenten de ondernemers voor een groot deel ook zakelijk dienstverleners zijn. Respondenten geven echter aan de turboliquidatie wel moeilijk uitvoerbaar te vinden. Daarnaast vinden de respondenten dat de turboliquidatie niet teveel geld of tijd kost.

Geen van de respondenten heeft aangegeven een adviseur te hebben ingeschakeld bij turboliquidaties sinds de Tijdelijke wet. Wat betreft de verantwoordingsverplichting hebben alle respondenten aangegeven een beschrijving van de redenen voor het ontbreken van baten en de staat van baten en lasten te hebben gedeponeerd. Een van de respondenten geeft aan geen balans te hebben gedeponeerd en meerdere respondenten geven aan geen beschrijving van het te gelde maken van de baten te hebben gedeponeerd. Enkele respondenten hebben genoemd dat zij alsnog jaarrekeningen van voorgaande jaren hebben gedeponeerd. Geen van de respondenten had schuldeisers ten tijde van de turboliquidatie, waardoor geen van hen een mededeling heeft verricht.

De respondenten geven aan dat de administratieve lasten als neutraal tot hoog te hebben ervaren. Met name de balans en staat van baten en lasten en de beschrijvingen van de wijze waarop de resterende baten te gelden zijn gemaakt dragen daaraan bij. Er wordt aangegeven dat het uitvoeren van de turboliquidatie zo'n 3 á 6 uur in beslag neemt en de kosten tussen de € 600 en € 1.500 bedragen. Bij het laatste bedrag wordt expliciet vermeld dat een accountant ingeschakeld diende te worden.

Wat betreft andere beëindigingsvormen merken respondenten op dat de turboliquidatie sinds inwerkingtreding van de Tijdelijke wet nog steeds efficiënter is ten opzichte van de reguliere vereffening omdat de reguliere vereffening te veel tijd zou kosten. Een enkeling heeft de reguliere vereffening overwogen, maar geen van de ondernemers heeft nog andere beëindigingsvormen overwogen.

De ondernemers die zowel vóór als na de Tijdelijke wet een turboliquidatie hebben uitgevoerd geven aan dat onder de Tijdelijke wet de turboliquidatie minder eenvoudig en efficiënt is geworden. Een enkeling ziet tegelijkertijd een verbetering in de transparantie, de rechtsbescherming van schuldeisers en ziet een bevordering in het tegengaan van misbruik met

turboliquidaties. De andere respondenten zien geen verbetering van de geconstateerde tekortkomingen.

8.4 Schuldeisers

Vóór de Tijdelijke wet

In de periode voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geven twee schuldeisers zich in de door de minister genoemde tekortkomingen van de turboliquidatie te herkennen. De respondenten merken op dat misbruik voorkomt in de vorm van het op korte termijn oprichten van nieuwe rechtspersonen, het turboliquideren van oude rechtspersonen waarbij facturen niet betaald worden en btw-fraude gepleegd wordt.

Eén schuldeiser geeft aan dat hij destijds zijn vorderingen niet kon innen omdat de schuldenaar door middel van turboliquidatie ontbonden was. Pas later werd ontdekt dat de schuldenaar niet meer bestond. De schuldeiser merkt daarbij op dat de schuldenaar geen informatie had gedeeld. De schuldeiser vermoed dat dit samenhing met de gedachte dat schuldeisers waarschijnlijk de kosten niet zouden maken om achter de ontbonden schuldenaar of dienst bestuurders aan te gaan, mede omdat de uitkomsten van dergelijke procedures onzeker waren.

Sinds de Tijdelijke wet

In de periode na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet is het beeld van de schuldeisers eveneens verdeeld met betrekking tot het effect van de Tijdelijke wet. De ene schuldeiser ziet geen enkele verbetering onder de Tijdelijke wet, terwijl de andere schuldeiser aangeeft een marginale verbetering te zien op het gebied van transparantie, rechtsbescherming en het tegengaan van misbruik.

Eén schuldeiser geeft aan ook onder de Tijdelijke wet te zijn geconfronteerd met vorderingen die na een turboliquidatie niet konden worden geïnd. Deze respondent heeft naar aanleiding daarvan het handelsregister geraadpleegd, daar bleek echter geen enkel document nuttige informatie bevatten. Er is geen inzicht verkregen in de administratie van de rechtspersoon, noch is een mededeling ontvangen van de schuldenaar over de turboliquidatie.

De schuldeiser heeft geen beroep gedaan op het inzagerecht. De respondent merkt op dat schuldeisers daarvoor (nog) meer kosten moeten maken, waarbij de uitkomst na procederen kan zijn dat er geen administratie is. De schuldeiser komt in beperkte mate tegen dat bij een turboliquidatie de vereiste stukken wel zijn gedeponeerd. Er wordt opgemerkt dat in die gevallen de stukken niet in alle gevallen relevante informatie bevatten voor schuldeisers.

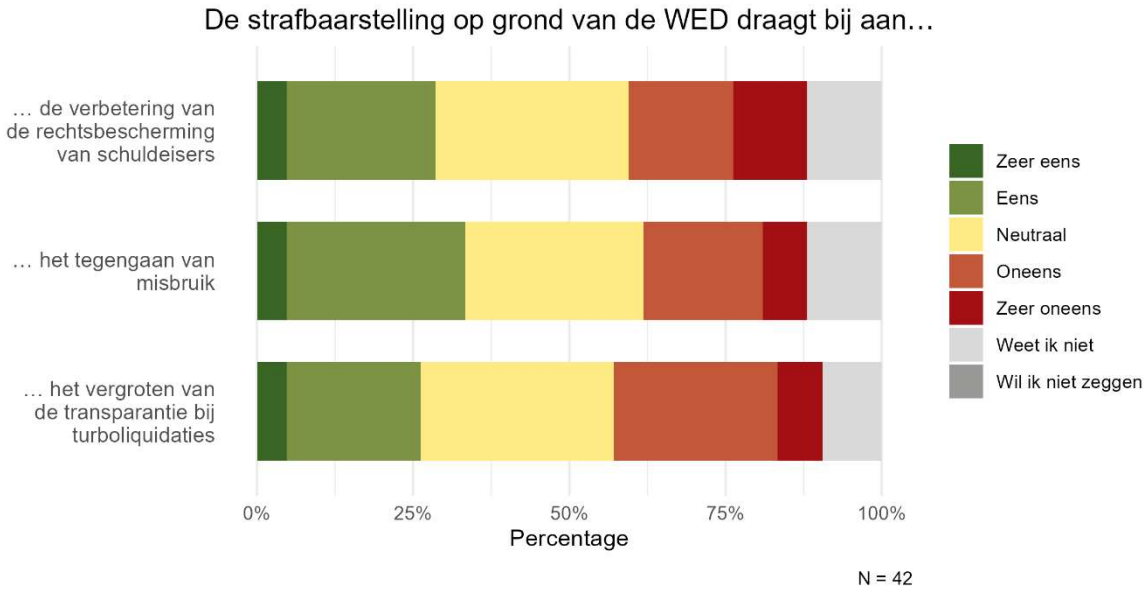
Gelet op het bovenstaande is de schuldeiser van mening dat de Tijdelijke wet niet bijdraagt aan het versterken van de transparantie, noch aan de rechtsbescherming en het tegengaan van misbruik bij turboliquidaties. Over het inzagerecht wordt vermeld dat gezien de kosten die de schuldeiser moet maken het middel in de praktijk niet nuttig is. De schuldeiser is daarnaast van mening dat bij een turboliquidatie de ondernemer hoofdelijk aansprakelijk zou dienen te zijn voor resterende schulden zolang geen verklaring wordt gegeven voor het ontbreken van baten en overbleven schulden. Ook zouden schuldeisers op een meer laagdrempelige manier toegang tot de administratie dienen te krijgen.

8.5 Algemeen

Van alle respondenten geeft bijna 75% aan bekend te zijn met de strafbaarstelling op grond van de WED. De respondenten zijn verdeeld over het effect van de strafbaarstelling op de

geconstateerde tekortkomingen (Figuur 8.16). Het deel (ruim 25%) van de respondenten dat de strafbaarstelling vindt bijdragen aan de rechtsbescherming en het vergroten van transparantie is vrijwel even groot als het deel dat geen bijdrage ervaart, alsmede het deel dat een neutrale opvatting heeft. Een iets groter deel van de respondenten (bijna 35%) geeft aan dat de strafbaarstelling misbruik tegengaat. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt dat de bijdrage van de strafbaarstelling afhankelijk is van de mate van handhaving, welke op dit moment als beperkt wordt gezien. Wel wordt opgemerkt dat de strafbaarstelling kan bijdragen aan bestuursaansprakelijkheid.

Figuur 8.16 Het effect van de strafbaarstelling op de geconstateerde tekortkomingen

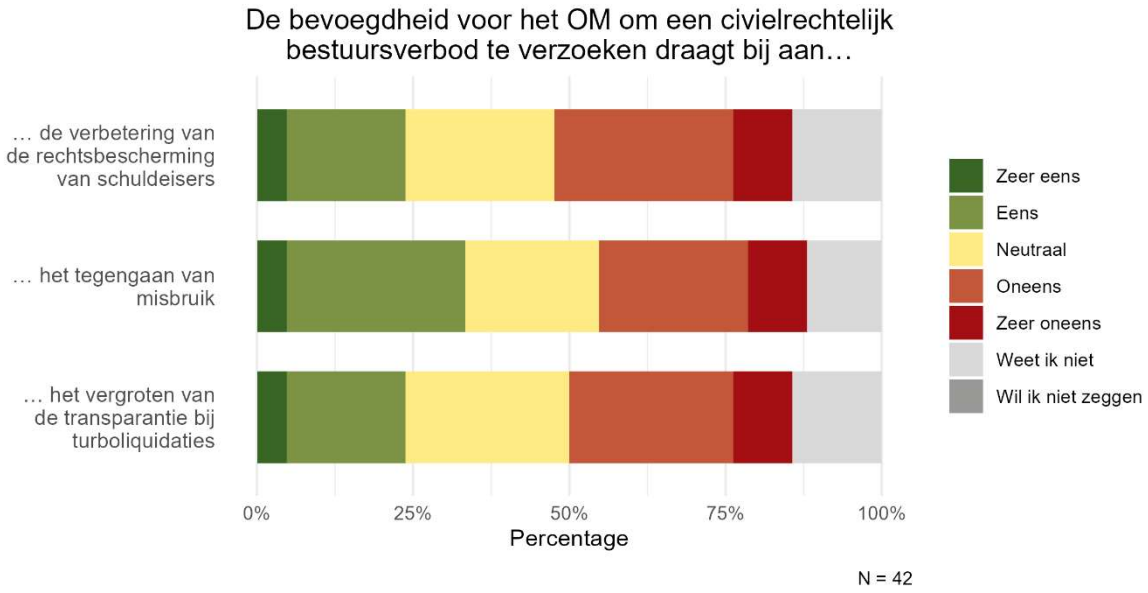


Box 8.12 Beeld uit de open vragen

Respondenten merken op dat de bijdrage van de strafbaarstelling beperkt wordt door het gebrek aan handhaving. Malafide bestuurders zouden geen hinder ondervinden van deze sanctie wanneer de handhaving beperkt is.
Wel wordt opgemerkt dat de strafbaarstelling in combinatie met andere rechtsmiddelen de kans op bestuurdersaansprakelijkheid kan verhogen. De persoonlijke aansprakelijkheid weegt veel zwaarder dan de strafbaarstelling.

Bijna 90% van de respondenten geeft aan bekend te zijn met het civielrechtelijk bestuursverbod (Figuur 8.17). Een groter deel van de respondenten (ruim 35%) geeft aan geen effect te zien van het bestuursverbod op de transparantie bij turboliquidaties en de rechtsbescherming van schuldeisers. Ruim 30% van de respondenten ziet daarbij ook geen effect op het tegengaan van misbruik. In de antwoorden op de open vragen geven respondenten aan dat het OM nauwelijks gebruik maakt van deze bevoegdheid, waardoor het effect beperkt is.

Figuur 8.17 Het effect van het civielrechtelijk bestuursverbod op de geconstateerde tekortkomingen

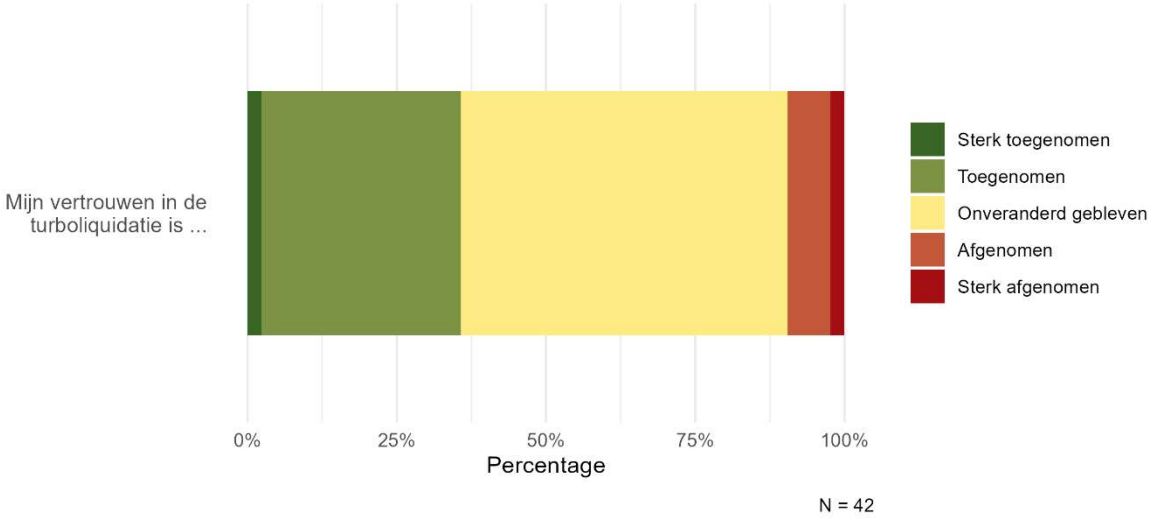


Box 8.13 Beeld uit de open vragen

Respondenten geven aan dat het effect van het civielrechtelijk bestuursverbod wordt beperkt doordat het OM nauwelijks gebruik maakt van deze bevoegdheid. Respondenten merken op dat ook bij faillissementen nauwelijks gebruik wordt gemaakt van deze bevoegdheid. Er wordt daarbij opgemerkt dat de termijn en de omschrijving van het bestuursverbod te beperkt is.

Het vertrouwen in de turboliquidatie is over het algemeen niet afgenomen (Figuur 8.18). Het merendeel van de respondenten (ruim 55%) geeft aan dat hun vertrouwen in de turboliquidatie sinds de Tijdelijke wet onveranderd is gebleven. Een deel van de respondenten (ruim 35%) geeft aan dat sinds de Tijdelijke wet het vertrouwen in de turboliquidatie wel is toegenomen.

Figuur 8.18 Het effect van de Tijdelijke wet op het vertrouwen in de turboliquidatie



Box 8.14 Beeld uit de open vragen

Respondenten geven aan dat de Tijdelijke wet voor meer administratieve lasten heeft gezorgd, terwijl de reeds geconstateerde tekortkomingen grotendeels blijven staan. Dit komt

deels doordat de handhaving te beperkt is, en deels doordat op het moment van ontbinding geen controle plaatsvindt. Sommige respondenten zijn van mening dat misbruik niet via de Tijdelijke wet aangepakt kan worden, maar via andere wegen zou moeten gebeuren.
Een deel van de respondenten is van mening dat de reguliere vereffening volstaat als beëindigingsmiddel en de turboliquidatie overbodig is. Een ander deel is van mening is dat de turboliquidatie af moet van de negatieve connotatie, aangezien de wetgever de turboliquidatie heeft gewild als een alternatief voor faillissement, en dat dit met name goed werkt in gevallen met nagenoeg lege boedels.

Ten slotte is in de enquête gevraagd naar mogelijke aanpassingen van de regeling. Een deel van de respondenten geeft aan een voorkeur te hebben voor afschaffing van de Tijdelijke wet. Respondenten geven ook aan dat de administratieve lasten verlicht kunnen worden door bijvoorbeeld een vrijstelling op te nemen voor de verantwoordings- en mededelingsverplichting bij groepsvennootschappen. Een andere suggestie is dat geen deponering hoeft te worden verricht wanneer geen schuldeisers overblijven.

Respondenten merken op dat er een behoefte is aan een laagdrempelige manier om inzicht te verkrijgen in de administratie van niet-meewerkende schuldenaren. Ook zou de gang naar de rechter minder kostbaar moeten zijn voor schuldeisers. Het niet naleven van de Tijdelijke wet zou tot zwaardere consequenties moeten leiden voor bestuurders.

8.6 Tussenconclusie

I. Voor de enquête geldt eenzelfde strekking als bij de interviews; de reacties op de enquêtevragen betreffen maar in beperkte mate antwoorden van ondernemers en schuldeisers. De enquête sluit in grote lijnen aan op de bevindingen uit de interviews.
II. We zien dat het geschetste beeld in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van transparantie, rechtsbescherming en misbruik niet door alle partijen wordt onderkend. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat vóór invoering van de Tijdelijke wet wel degelijk tekortgeschoten werd op transparantie en daarmee de rechtsbescherming van schuldeisers.
III. In de enquête geven respondenten aan dat de Tijdelijke wet heeft geleid tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie (doordat de administratieve lasten toegenomen zijn). We zien daarnaast dat dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen zoals de reguliere vereffening en de ambtshalve ontbinding door de KvK aantrekkelijker zijn geworden voor respondenten. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voort bestaan van een rechtspersoon. Misbruik wordt in de enquête onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners.
IV. Uit de enquête blijkt verder geen eenduidig beeld wat betreft de doeltreffendheid van de Tijdelijke wet. Indien een schuldeiser wel aan informatie komt en misbruik constateert, kan het toch zo zijn dat het niet rendabel is om een procedure te starten, gelet op de hoge kosten en de onzekerheid over het feit of een vordering middels een procedure geïnd kan worden. Dit komt overeen met het beeld uit de interviews. Over de doeltreffendheid van de middelen hebben de respondenten evenmin een eenduidig antwoord.

9. Conclusies en aanbevelingen

Na afronding van het onderzoek komen wij in dit hoofdstuk conform art. VI van de Tijdelijke wet tot de beantwoording van de vraag of, en zo ja, in hoeverre de doelen van de Tijdelijke wet in de (prille) praktijk worden gerealiseerd en wat de ervaringen en (overige) resultaten zijn van de invoering van de wet. Hiertoe worden in paragraaf 9.1 de conclusies van dit onderzoek weergegeven. In paragraaf 9.2 doen wij zowel aanbevelingen ten aanzien van de verlenging van de Tijdelijke wet als aanbevelingen over de algemene inrichting van de Tijdelijke wet. De meer specifieke conclusies en aanbevelingen over de middelen van de Tijdelijke wet zijn opgenomen in paragraaf 9.3.

9.1 Conclusies

9.1.1 Juridisch kader: de rol van de turboliquidatie (Hoofdstuk 2)

Een turboliquidatie bewerkstelligt een onmiddellijk einde van een rechtspersoon door het nemen van het ontbindingsbesluit. Voorwaarde is dat er geen (potentiële) baten meer in de rechtspersoon aanwezig zijn op het moment dat het besluit genomen wordt. Het is bij een turboliquidatie wel mogelijk dat er schulden onbetaald blijven: ook in die situatie kan turboliquidatie een geschikte beëindigingsmethode zijn.

De turboliquidatie heeft in het ondernemingsrecht een belangrijke rol ten opzichte van andere beëindigingsmethoden, met elk een eigen procedure, eigen toepassingsvoorwaarden en eigen beschermingsmaatregelen voor schuldeisers. De turboliquidatie speelt uitsluitend een rol in situaties waarin er geen (potentiële) baten zijn waardoor een vereffening (in of buiten faillissement) geen meerwaarde heeft of niet mogelijk blijkt. In situaties dat een rechtspersoon leeg is, kan een turboliquidatie relatief snel en efficiënt plaatsvinden.

Door de inrichting van de procedure van de turboliquidatie was het vrij eenvoudig mogelijk om misbruik te maken van de regeling. Er was (en is) geen voorafgaand onafhankelijk toezicht op de totstandkoming van de turboliquidatie. Voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet bestond er in het geheel geen verplichting voor het bestuur om verantwoording af te leggen. Eventuele herstelacties door schuldeisers waren veelal lastig in te stellen door een gebrek aan informatie over de financiële gegevens van de rechtspersoon en over de uitvoering van de feitelijke vereffening voorafgaand aan het ontbindingsbesluit.

Omvang en aanpak misbruik fraude rechtspersonen

De omvang van misbruik en fraude bij de turboliquidatie is overigens onduidelijk; er is geen concrete cijfermatige onderbouwing beschikbaar. Uit de Analyse (Turbo)liquidaties 2019 blijkt dat in circa 80% van de gevallen van turboliquidatie geen schulden achterblijven. Uit het rapport Signalen fraude in de zorg uit 2023 blijkt daarentegen dat een korte levensduur en voortzetting van activiteiten in een nieuwe rechtspersoon vaak een indicatie zijn van misbruik of fraude. Ook verder in ons onderzoek blijkt dat de geluiden over fraude en misbruik van turboliquidaties verschillend zijn, afhankelijk van de achtergrond van de gesprekspartner bij interviews.

De aanpak en het voorkomen van misbruik en fraude bij turboliquidatie kan niet los gezien worden van andere wettelijke methoden van misbruik- en fraudebestrijding bij rechtspersonen. Dit thema heeft de afgelopen jaren veel concrete aandacht gekregen van de wetgever door de invoering van doorlopend toezicht op rechtspersonen door Justis, onregelmatigheidsonderzoek door de curator, de garantstellingsregeling voor onderzoek naar onder meer onbehoorlijk

bestuur of verhaalsonderzoek door curatoren, het civielrechtelijk bestuursverbod in faillissement en de herziening van strafbaarstelling van faillissementsfraude in het Wetboek van Strafrecht.

9.1.2 Uitkomst reconstructie beleidstheorie (Hoofdstuk 3)

Algemeen; achtergrond en aanleiding

Met het oog op de vele geluiden over het misbruik dat gemaakt zou kunnen worden van de turboliquidatie, heeft de minister in 2019 een wettelijke regeling toegezegd die de transparantie zal vergroten en de rechtsbescherming van schuldeisers zal verbeteren. De Tijdelijke wet is weliswaar direct ingegeven door de COVID-19 pandemie en de daardoor te verwachten toename van bedrijfsbeëindigingen, maar de achterliggende vragen rondom turboliquidaties spelen al langer. Met een tijdelijke wet kon gezorgd worden voor snelle implementatie, waarvoor een tijdelijk budget beschikbaar was.

Doelen

Door het bereiken van de doelen zou de turboliquidatie meer vertrouwen krijgen als methode voor eenvoudige, bonafide bedrijfsbeëindigingen, waardoor de turboliquidatie toegankelijker zou worden voor ondernemers die daarvan gebruik willen maken. Ondernemers zouden daardoor in staat worden gesteld om na een turboliquidatie zowel privé (zonder vrees voor persoonlijke aansprakelijkheid voor de schulden) als zakelijk (door de mogelijkheid opnieuw te beginnen) verder te kunnen. Door een betere informatiepositie van de schuldeiser zou deze beter in staat zijn om af te wegen of hij juridische stappen wil ondernemen tegen een verdwenen rechtspersoon of de daarbij betrokkenen, en zo ja, welke.

Middelen

Om de drie doelen van de Tijdelijke wet te bereiken zijn vijf middelen ingevoerd, gericht op informatievoorziening (transparantie) enerzijds en sanctionering van niet-naleving anderzijds. Dit zijn: i) de verantwoordingsverplichting, ii) de mededelingsverplichting, iii) het inzagerecht, iv) de strafbaarstelling bij niet naleving van de verantwoordingsverplichting en v) het civielrechtelijk bestuursverbod.

Sancties

Door sancties te stellen op de niet-naleving van de wet, in de vorm van een civielrechtelijk bestuursverbod en strafbaarstelling van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting via de Wet op de economische delicten, zou concreet kunnen worden opgetreden tegen de voormalige bestuurders van een rechtspersoon die op onrechtmatige of onregelmatige wijze door turboliquidatie is beëindigd. Van de introductie van deze sancties zou daarnaast een preventief effect kunnen uitgaan.

Het civielrechtelijk bestuursverbod sluit aan bij het bestuursverbod dat in de Faillissementswet is vastgelegd en kan bijdragen aan het voorkomen van recidive. Het OM is hierdoor in staat om sanctionerend op te treden tegen misbruik van turboliquidatie.

De strafbaarstelling in de WED is net zo vormgegeven als bij de verplichting tot deponering van de jaarrekening bij het handelsregister, en kan leiden tot een geldboete of hechtenis voor de betrokken bestuurder(s).

Overige onderwerpen

Er is een aantal beleidskeuzes gemaakt die bij de overweging voor verlenging of bij de voorbereiding van een structurele regeling opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld, nadat

ervaring is opgedaan met de wettelijke regeling, zoals de uitbreiding van privaatrechtelijke handhavingsmethoden voor benadeelde schuldeisers.

Er is door de wetgever een bewuste keuze gemaakt om ook in gevallen waarin schulden achterblijven, de turboliquidatie als mogelijkheid te laten bestaan. Deze keuze is ingegeven door het beperkte nut van een vereffening vanwege de beperkte mogelijkheden voor verhaal voor schuldeisers van een rechtspersoon zonder baten. Ook de overweging dat een faillissement niet zinvol is als er geen baten zijn, en de kosten van de curator dan niet kunnen worden voldaan, speelt daarbij een rol. Hierbij speelt de problematiek van de beloning van curatoren bij een lege boedel in faillissementssituaties ook een rol.

9.1.3 Uitkomsten internetconsultatie (Hoofdstuk 4)

Algemeen; achtergrond en aanleiding

Ter voorbereiding op de Tijdelijke wet is in 2021 een voorontwerp ter consultatie voorgelegd. Het belang van het voorzien in een wettelijke regeling voor de knelpunten die ontstaan door het gebruik van de turboliquidatie, werd vrij algemeen onderschreven. De meeste adviezen en reacties hierop gaven aan dat in de praktijk behoefte bestaat aan een permanente regeling in plaats van een tijdelijke oplossing voor de structurele problematiek rondom de turboliquidatie.

Het inzagerecht maakte geen deel uit van het consultatievoorstel, zodat daarover geen reacties zijn ingebracht. Daarnaast zijn de voorschriften voor de te deponeren stukken in het kader van de verantwoordingsverplichting enigszins aangepast. Voor het overige zijn er – mede gelet op de snelheid waarin de Tijdelijke wet door het wetgevingsproces werd geleid – weinig inhoudelijke aanpassingen op de definitieve wettekst aangebracht.

Een aantal gesignaleerde knelpunten, opmerkingen en suggesties uit de consultatiefase komt regelmatig terug in andere onderdelen van het onderzoek, zoals de interviews, de enquête en het literatuuronderzoek. Daarom zijn deze nog altijd actueel en relevant voor de beoordeling van (de werking van) de Tijdelijke wet, de verlenging daarvan en (eventueel) het opstellen van een structurele regeling.

Doelen

Door de respondenten werd de verwachting van de wetgever onderschreven dat naleving van de verantwoordingsverplichting door het voormalig bestuur een schuldeiser beter in staat zal stellen om zijn positie te bepalen ten opzichte van zijn schuldenaar. Voorts werd onderschreven dat de mededelingsverplichting kan voorkomen dat een schuldeiser na verloop van tijd wordt geconfronteerd met een verdwenen schuldenaar.

Over de effectiviteit en de preventieve werking die zou uitgaan van de Tijdelijke wet werden relatief veel kritische opmerkingen gemaakt. De geformuleerde sancties en de uitvoering / handhaving zouden niet afdoende zijn om het gedrag van malafide bestuurders te beïnvloeden en daarmee ongewenst gedrag te voorkomen.

Middelen

Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting werd in de reacties verzocht (i) na te gaan of het mogelijk is om bepaalde vrijstellingen in te passen in de wet, (ii) duidelijkheid te verschaffen over verhouding tussen turboliquidatie en faillissement indien er vrijwel geen baten aanwezig zijn, en (iii) een actieve rol aan de KvK toe te delen bij de beoordeling van de afwezigheid van baten (controle van kadaster bijvoorbeeld). De reacties wezen er verder op dat de verantwoordingsverplichting een grotere lastenverzwaring met zich brengt dan wordt

verondersteld in de ontwerp memorie van toelichting. Dit zal tijd kosten en geld, wat niet altijd beschikbaar is als een onderneming beëindigd wordt omdat er geen baten meer zijn.

Voor wat betreft de mededelingsverplichting werd gesuggereerd om (i) een termijn te koppelen aan het doen van de mededeling, en (ii) aan de niet-naleving van de mededelingsverplichting sancties te verbinden. Ook wordt opgemerkt dat een digitale notificatie via het handelsregister van een deponering in een bepaald dossier (van een ingeschreven rechtspersoon) mogelijk gemaakt zou moeten worden (als een soort abonnement op het ontvangen van automatische push berichten van het handelsregister). Deze drie onderwerpen kunnen ook worden meegenomen bij het opstellen van een structurele regeling voor de turboliquidatie, wanneer daartoe besloten wordt.

Sancties

Voor wat betreft de sancties verwachtten de inzenders van reacties dat de sanctionering via de WED weinig dreigend effect zal hebben, mede gelet op ervaringen met de deponering van de jaarrekening. Er werd aandacht gevraagd voor voldoende capaciteit bij BEH en het OM om daadwerkelijk te voorzien in handhaving op de Tijdelijke wet.

Voorgesteld werd om individuele schuldeisers (i) het recht te geven een bestuursverbod te verzoeken bij de rechter, en/of (ii) een melding te kunnen laten doen (bij het OM) van hun vermoeden van fraude of ander onregelmatig gebruik van de turboliquidatie.

Neveneffecten

Voorzien werd dat (i) door onduidelijkheid over de beoogde inhoud van en beperkte controle op de (tijdige) deponering van stukken en de inhoud ervan, de naleving van de verantwoordingsverplichting te wensen over zou laten, (ii) de extra verplichtingen en de daaraan gekoppelde sancties kunnen leiden tot een verschuiving naar andere beëindigingsmethoden die eenvoudiger zijn te effectueren.

Overige onderwerpen - bestuurdersaansprakelijkheid

De reacties wezen ook op onduidelijkheid in de onderlinge verhouding van bestuurders, gelet op de collegiale bestuurstaakuitoefening en de individuele verantwoordelijkheid in het kader van de voorgestelde wettekst.

In overweging werd gegeven om de mogelijkheden om bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen - door aanvullende wetswijziging - uit te breiden en/of op het gebied van bewijsvoering maatregelen te treffen wanneer de transparantieverplichtingen niet zijn nageleefd.

Aan de andere kant wordt voorgesteld een voorziening te treffen voor disculpatie van individuele bestuurders, of voor situaties waarin sprake is van een onbelangrijk verzuim bij niet-naleving van de verantwoordingsverplichting.

9.1.4 Uitkomsten literatuuronderzoek (Hoofdstuk 5)

Algemeen; achtergrond en aanleiding

Uit het onderzoek van de juridische literatuur over de Tijdelijke wet blijkt dat deze over het algemeen positief is ontvangen. Vrijwel alle auteurs zijn van mening dat het goed is dat het bestuur van een ontbonden rechtspersoon financiële verantwoording moet afleggen en dat deze verplichting en de informatievoorziening aan schuldeisers in een wettelijke regeling van de turboliquidatie worden vastgelegd.

Enkele auteurs bepleiten dat een turboliquidatie niet mogelijk zou moeten zijn als er schulden in de rechtspersoon achter blijven. Andere auteurs bepleiten juist het behoud van de turboliquidatie voor deze situaties, met name omdat een faillissement dan geen meerwaarde heeft. De turboliquidatie heeft voor deze situatie juist een belangrijke rol, menen zij.

Doelen

Voor wat betreft de doelen van de Tijdelijke wet, kan in grote lijnen worden geconcludeerd dat deze in de literatuur positief worden beoordeeld. Het gebrek aan transparantie was een groot manco van de turboliquidatie 'oude stijl'. Daardoor was voor achtergebleven schuldeisers niet inzichtelijk waarom zij onbetaald bleven; bovendien maakt het een schuldeiser die overweegt een vordering in te stellen, lastig om bewijs te leveren. Dit had een direct negatief effect op de rechtsbescherming van crediteuren. Verwacht wordt dat deze twee doelen kunnen worden bereikt indien de Tijdelijke wet inhoudelijk wordt nageleefd. Daarom moet worden ingezet op duidelijke regels, gecombineerd met effectieve controle en handhaving op naleving.

Vrijwel alle auteurs geven aan dat zij weinig positief effect verwachten op het gebied van voorkomen van misbruik en fraude, omdat malafide bestuurders voldoende mogelijkheid hebben om door te gaan met hun praktijken en zich niet zullen laten afschrikken door de maatregelen die in de Tijdelijke wet zijn opgenomen.

Middelen

Over de mate waarin de gekozen middelen effectief zijn om de beoogde doelen te realiseren bestaan uiteenlopende gedachten. Enkele auteurs menen dat de verplichtingen te belastend zijn voor bonafide ondernemers en niet zinvol zijn om malafide ondernemers af te schrikken, waardoor de lastenverzwaring ten gevolge van de Tijdelijke wet niet leidt tot het gewenste resultaat.

Voor wat betreft de verantwoordingsverplichting en andere middelen worden wisselende oproepen aan de wetgever gedaan om de voorschriften te verduidelijken, te verzwaren en/of te versoepelen. Het gaat daarbij onder meer over de inhoud en gedetailleerdheid van de op te stellen beschrijving, en de verplichting om alle voorgaande jaren alsnog jaarrekeningen te deponeren. De Tijdelijke wet stelt geen concrete eisen aan de inhoud van de beschrijving (o.a. de reden dat er geen baten meer zijn, hoe de baten zijn verdeeld en hoe wordt omgegaan met eventuele onbetaald gebleven schuldeisers). Enkele auteurs zetten in op verzwaring van de verplichtingen (bijvoorbeeld door een accountantsverklaring verplicht te stellen), andere op verlichting (bijvoorbeeld met een vrijstelling van de deponeringsplicht als er geen schulden meer zijn).

In situaties waarin sprake is van doelbewust misbruik of onrechtmatige toepassing van de turboliquidatie wordt de effectiviteit van de Tijdelijke wet sterk betwijfeld, omdat in die situatie waarschijnlijk geen glasheldere en waarheidsgetrouwe documenten ter inzage zullen worden gelegd. Het inzagerecht zal in die situatie geen uitkomst bieden omdat de voormalige bestuurders niet vindbaar blijken.

Sancties

Ten aanzien van de feitelijke bescherming van schuldeisers en de (semi-)publiekrechtelijke controle en handhaving van de Tijdelijke wet bestaat vrij breed twijfel over de inrichting (en effectiviteit) van de Wet. Schuldeisers zijn geholpen met de wet zolang er sprake is van 'normaal' ondernemersgedrag: in die situatie kan de schuldeiser terecht bij de voormalige bestuurders en/of de bewaarder van de administratie. Dit geldt niet als de rechtspersoon is

opgezet met kwade intenties en er gebruik gemaakt wordt van stromannen, katvangers en ongeldige of buitenlandse adressen: dan staat een schuldeiser alsnog met lege handen. Omdat de handhaving van de wettelijke verplichtingen in de handen is gelegd van publieke instanties die kampen met capaciteitsgebrek, verwachten de meeste auteurs dat de (inhoudelijke) naleving te wensen over zal laten.

Overig

Bepleit wordt om aan de niet-naleving van de transparantieverplichtingen ook gevolgen te verbinden voor de situatie dat een schuldeiser een vordering instelt tegen voormalige bestuurders van de ontbonden rechtspersoon, bijvoorbeeld door de schuldeiser tegemoet te komen in zijn bewijspositie.

Omdat benadeelde schuldeisers zelf geen ingang hebben om een van de sancties van de Tijdelijke wet in gang te zetten (er is geen specifiek meldpunt, of eigen recht om een bestuursverbod te verzoeken), kan misbruik in de praktijk vaak en langdurig blijven plaatsvinden door dezelfde personen in wisselende rechtspersonen. De wetgever wordt door diverse auteurs opgeroepen om actief in te zetten op een uitbreiding van mogelijkheden voor schuldeisers op dit gebied. Andere auteurs menen daarentegen dat het goed is dat deze bevoegdheden bij opsporingsinstanties zijn neergelegd, om te voorkomen dat daarvan in civielrechtelijke context onheus gebruik gemaakt zou kunnen worden.

9.1.5 Uitkomsten data-analyse (Hoofdstuk 6)

Algemeen; cijfermatig overzicht

In de data-analyse is gekeken naar data van de KvK uit de periode oktober 2018 tot februari 2025, dit bevat ruim 260.000 waarnemingen. Turboliquidaties beslaan de meerderheid (80%) van de bedrijfsbeëindigingen - ongeveer 80% daarvan is een BV. Van de geturboliquideerde rechtspersonen heeft 30% een levensduur van minder dan 5 jaar en 50% een levensduur van meer dan 8 jaar. Het grootste deel van de turboliquidaties ziet dus niet op ‘een-dags-BV’s’.

Wij merken op dat de COVID-19 maatregelen die zijn genomen voor en/of in de onderzochte periode ertoe leiden dat het moeilijk is om de effecten van de Tijdelijke wet te isoleren voor het empirische onderzoek naar toe- of afname van het aantal turboliquidaties, omdat enerzijds de pandemie zorgde voor meer bedrijfsbeëindigingen en anderzijds de steunmaatregelen die beschikbaar werden gesteld zorgden voor een langere levensduur dan normaal gesproken economisch haalbaar zou zijn.

We zien een duidelijk effect van invoering van de Tijdelijke wet op het aantal turboliquidaties. Dit is het sterkst te zien in de periode net voor de inwerkingtreding, waarin rechtspersonen lijken te hebben geanticipeerd op de Tijdelijke wet door de turboliquidatie voor de inwerkingtreding af te wikkelen. Ook constateren we dat na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet het aantal turboliquidaties gedaald is. We merken daarbij op dat het totale aantal voor alle beëindigingsvormen van rechtspersonen sedertdien ook gedaald is. Het relatieve aandeel van turboliquidaties in dit gedaalde totaalaantal van beëindigingen is gelijk gebleven.

De daling van het aantal turboliquidaties na de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet heeft met name betrekking op besloten vennootschappen; de aantallen turboliquidaties van andere rechtspersonen (met name naamloze vennootschappen, verenigingen en stichtingen) zijn gelijk gebleven.

Naleving verantwoordingsverplichting

Bij turboliquidaties moeten twee opgaven bij het handelsregister worden gedaan: allereerst de inschrijving van de ontbinding van de rechtspersoon en het einde van het bestaan, binnen 8 dagen na de ontbinding. Voor deze opgave wordt standaard gebruik gemaakt van het daartoe door de KvK beschikbaar gestelde formulier (17A).

Vervolgens moet binnen 14 dagen na de ontbinding worden voldaan aan de verantwoordingsverplichting door het deponeren van stukken c.q. openbaar maken van informatie bij het handelsregister. Deze verplichting (met gebruikmaking van het KvK-hulpformulier of soortgelijke bewijsstukken) wordt minder vaak nageleefd dan de eerste opgave-verplichting, al is dit per december 2024 opgelopen tot circa 90% van de gevallen. Op basis van de data-analyse en de steekproef zien wij dat de naleving van het feitelijk deponeren van *alle* benodigde stukken tussen de 50% en 100% ligt en door de tijd heen toeneemt.

De tijdige deponering van stukken om te voldoen aan de verantwoordingsverplichtingen (binnen 14 dagen na ontbinding) is sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet geleidelijk toegenomen tot 80% in december 2024.

De Tijdelijke wet heeft niet geleid tot een inhaalslag met de deponering van jaarrekeningen uit voorgaande boekjaren, terwijl bij geturboliquideerde ondernemingen daarvoor vaak een achterstand zichtbaar is.

De Tijdelijke wet stelt geen concrete eisen aan de inhoud van de beschrijving van de reden dat er geen baten meer zijn, hoe de baten zijn verdeeld en hoe wordt omgegaan met eventuele onbetaald gebleven schuldeisers. Sommige beschrijvingen zijn dan ook (zeer) summier, zo blijkt uit onze steekproef. Wanneer we dit meewegen, zakt de *effectieve* naleving van de verantwoordingsplicht mogelijk onder de 50%.

9.1.6 Uitkomsten interviews (Hoofdstuk 7)

We merken vooraf op dat het beeld uit de interviews voornamelijk gebaseerd is op de ervaringen van zakelijk dienstverleners, beleidsmakers, experts, uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en toezichthouders, en slechts indirect op de ervaringen van ondernemers en schuldeisers.

Doelen

Uit de interviews en de enquête blijkt dat voor de invoering van de Tijdelijke wet wel degelijk tekortgeschoten werd op transparantie en daarmee de rechtsbescherming van schuldeisers. We signaleren ook dat het geschetste beeld van de turboliquidatie in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen daarin op het gebied van rechtsbescherming en misbruik niet door alle partijen in dezelfde mate worden onderkend.

Uit de interviews blijkt dat een deel van de zakelijk dienstverleners alleen turboliquidaties begeleidt van vaste cliënten of wanneer er geen sprake is van achterblijvende schulden (tenzij dat een schuld aan een groepsmaatschappij of de aandeelhouder betreft).

Middelen

De verantwoordingsplicht heeft tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie geleid doordat de administratieve lasten toegenomen zijn. Uit de gesprekken blijkt dat op bepaalde vlakken nog behoefte is aan juridische verduidelijking of aanscherping van begrippen; te denken valt aan wanneer sprake is van ‘het ontbreken van baten” (bij geringe bedragen of

waarderingen), wie kwalificeert als potentiële schuldeisers, hoe ver terug moet worden gegaan in de tijd met het beschrijven van de afwikkeling van het vermogen en het deponeren van jaarrekeningen over voorgaande jaren, en hoe gedetailleerd de verschillende elementen van de beschrijving moeten zijn. Verwacht wordt dat als de complexiteit van de voorschriften verder toeneemt, er een (verdere) verschuiving zal plaatsvinden richting andere beëindigingsvormen.

We hebben op basis van de interviews slechts beperkt zicht op de naleving van de mededelingsplicht. Wel wordt benadrukt dat verschillende zakelijk dienstverleners hun cliënten (die een turboliquidatie tot stand brachten) ook voor de Tijdelijke wet al adviseerden om een (informele) mededeling te doen aan de schuldeisers die onbetaald zullen blijven.

Over de doeltreffendheid van de middelen wordt door zakelijk dienstverleners opgemerkt dat deze wel in enige mate bijdragen aan een grotere transparantie, en een verbeterde rechtsbescherming van schuldeisers in de zin dat de Tijdelijke wet extra middelen brengt waarmee een schuldeiser de betaling van een vordering af kan dwingen doordat hij een betere toegang heeft tot relevante informatie. In die zin draagt de Tijdelijke wet in enige mate bij aan het voorkomen van misbruik.

Sancties

We hebben beperkt zicht op de praktijkwerking van de sancties onder de Tijdelijke wet. Uit hoofde van de Tijdelijke wet zijn (voor zover ons bekend) nog geen concrete sancties opgelegd of in voorbereiding.

Uit interviews blijkt dat zakelijk dienstverleners de handhaving als onvoldoende ervaren en dat de preventieve werking van de transparantie slechts bonafide bestuurders raakt, in plaats van dat het malafide bestuurders weerhoudt van onwenselijk handelen.

Misbruik

De mogelijkheid van misbruik van turboliquidaties wordt in de interviews onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners; in de praktijk komen zij het echter niet of nauwelijks tegen. Zakelijk dienstverleners herkennen niet het beeld dat de turboliquidatie vaak voor frauduleuze activiteiten gebruikt wordt en benadrukken de belangrijke rol die de turboliquidatie heeft in het rechtsverkeer.

Experts, uitvoeringsorganisaties, opsporingsdiensten en toezichthouders onderkennen wel het beeld van misbruik. Zij geven aan dat de turboliquidatie een middel is dat toegepast wordt in een breed scala frauduleuze handelingen. Zodra een rechtspersoon in beeld komt van opsporingsdiensten kan de turboliquidatie als middel worden gebruikt om snel te verdwijnen; vervolgens kan een nieuwe rechtspersoon worden opgericht.

Signaleren en reageren op misbruik

De mate waarin misbruik voorkomt is lastig vast te stellen: misbruik komt enkel aan het licht indien schuldeisers aan de bel trekken of opsporingsdiensten of toezichthouders ingrijpen. Omdat de (publieke) handhaving op naleving van de Tijdelijke wet beperkt is, komt het vooral neer op de mate waarin schuldeisers actie ondernemen.

Uit de interviews volgt dat de achtergebleven schulden bij turboliquidaties met betrokkenheid van zakelijk dienstverleners vaak vrij gering van omvang zijn. Het is daardoor in veel gevallen voor een schuldeiser, al dan niet bijgestaan door een zakelijk dienstverlener, niet rendabel om achter vermoedens van misbruik aan te gaan, gelet op de hoge kosten van een procedure en de onzekerheid over het feit of een vordering uiteindelijk geïnd kan worden. De Tijdelijke wet wordt

voornamelijk gezien als aanvullend / ondersteunend bij de verschillende methoden die een schuldeiser in kan zetten om persoonlijke aansprakelijkheid vast te stellen bij een voormalig bestuurder. Indien er geen zicht is op bestuursaansprakelijkheid, is het beeld dat een schuldeiser niet in actie zal komen.

Gebruik van turboliquidatie; verschuiving

De turboliquidatie blijft de snelste manier om een onderneming te ontbinden. Daardoor blijft deze rechtsfiguur ook na de Tijdelijke wet een veelgebruikt instrument. In de gesprekken wordt bevestigd dat de turboliquidatie bij geringe activa voor zakelijke adviseurs en experts de voorkeur verdient boven een faillissement, rekening houdend met de belasting van het rechtsapparaat bij faillissement en de legeboedelproblematiek bij curatoren.

De interviews bevestigen overigens het beeld uit de data-analyse dat er geanticipeerd is op de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet: een grote toename van turboliquidaties vlak voor 15 november 2023 en een sterke afname in de periode daarna. Uit de interviews begrijpen wij dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen voor sommige ondernemers aantrekkelijker zijn geworden. Dit geldt met name voor de reguliere ontbinding en vereffening, omdat daaraan andere formele eisen worden gesteld en minder persoonlijke risico's zijn verbonden. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voortbestaan van een rechtspersoon, al dan niet gevolgd door een ambtshalve ontbinding door de KvK. Ook zakelijk dienstverleners met beperkte(re) juridische kennis (zoals accountants en boekhouders) lijken bij onduidelijkheden eerder geneigd te zijn om voor andere beëindigingsvormen te kiezen.

9.1.7 Uitkomsten enquête (Hoofdstuk 8)

Voor de enquête geldt eenzelfde strekking als bij de interviews; de reacties op de enquêtevragen betreffen maar in beperkte mate antwoorden van ondernemers en schuldeisers. De enquête sluit in grote lijnen aan op de bevindingen uit de interviews.

In de uitkomsten van de enquête zien we dat het geschetste beeld in de wetsgeschiedenis en de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van transparantie, rechtsbescherming en misbruik niet door alle partijen wordt onderkend. Tegelijkertijd blijkt uit de enquête dat vóór invoering van de Tijdelijke wet wel degelijk tekortgeschoten werd op transparantie en daarmee de rechtsbescherming van schuldeisers.

In de enquête geven respondenten aan dat de Tijdelijke wet heeft geleid tot een minder eenvoudige en minder efficiënte turboliquidatie (doordat de administratieve lasten toegenomen zijn). We zien daarnaast dat sinds de Tijdelijke wet andere beëindigingsvormen zoals de reguliere vereffening en de ambtshalve ontbinding door de KvK aantrekkelijker zijn geworden voor respondenten. Ook zou er eerder gekozen worden voor het slapend laten voort bestaan van een rechtspersoon. Misbruik wordt in de enquête onderkend door een deel van de zakelijk dienstverleners.

Uit de enquête blijkt verder geen eenduidig beeld wat betreft de doeltreffendheid van de Tijdelijke wet. Indien een schuldeiser wel aan informatie komt en misbruik constateert, kan het toch zo zijn dat het niet rendabel is om een procedure te starten, gelet op de hoge kosten en de onzekerheid over het feit of een vordering middels een procedure geïnd kan worden. Dit komt overeen met het beeld uit de interviews. Over de doeltreffendheid van de middelen hebben de respondenten eveneens geen eenduidig antwoord.

9.1.8 De werking van de wet; in hoeverre zijn de beoogde effecten gerealiseerd?

De achtergrond van de Tijdelijke wet is gelegen in de toezeggingen van de minister enerzijds een brede aanpak te zullen uitwerken met betrekking tot het faciliteren van een efficiënte bedrijfsbeëindiging, en anderzijds een wettelijke regeling te bieden die de transparantie rondom de turboliquidatie zal vergroten en de rechtsbescherming van schuldeisers verbetert. De directe aanleiding voor de Tijdelijke wet is gelegen in de verwachte toename van het aantal bedrijfsbeëindigingen ten gevolge van de Covid-19 pandemie. Vanwege het urgente karakter is gekozen voor een tijdelijke wet.

Het beoogde effect van de wet is het vergroten van vertrouwen in de regeling door gecontroleerde bedrijfsbeëindiging te faciliteren. Daarbij wordt gezocht naar een eenvoudige regeling voor bedrijfsbeëindiging enerzijds en het voorkomen van onrechtmatige benadeling van schuldeisers anderzijds.

De Tijdelijke wet heeft drie doelen: (i) het vergroten van de transparantie, (ii) het verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en (iii) het effectiever bestrijden van misbruik. Onze conclusie betreffende het bereiken van deze doelen is als volgt:

Vergroten transparantie

De Tijdelijke wet draagt bij aan meer transparantie wanneer de verantwoordingsverplichting en de mededelingsverplichting conform de wet worden nageleefd, aldus de beleidstheorie. Deze gedachtegang vindt steun in de bevindingen van het onderhavige onderzoek. Dit blijkt met name uit het literatuuronderzoek en de interviews: vergroten van transparantie is zeer wenselijk en kan worden bereikt door de naleving van de Tijdelijke wet.

Uit het onderzoek blijkt evenwel ook dat de verantwoordingsverplichting en de mededelingsverplichting niet altijd (voldoende) worden nageleefd. Er wordt formeel beschouwd goed voldaan aan de deponeringsverplichting, zo blijkt uit de data-analyse. Daar staat tegenover dat deze deponering meestal niet binnen 14 dagen plaatsvindt. Naast de tijdigheid, laten de inhoud en de mate van detail van de gedeponeerde informatie in de praktijk nogal eens te wensen over, zo blijkt uit het dossieronderzoek en de interviews. Daarbij komt dat op deze elementen vrijwel geen controle wordt uitgevoerd, wat een versterkend effect heeft op de niet-inhoudelijke naleving.

De beoogde vergroting van transparantie bij turboliquidatie wordt daarmee in de praktijk niet altijd bereikt.

Verbeteren rechtspositie van schuldeisers

Wij onderschrijven de veronderstelling van de wetgever dat de Tijdelijke wet – indien deze wordt nageleefd - bijdraagt aan het verbeteren van de rechtspositie van schuldeisers. Door de verantwoordingsverplichting, de mededelingsverplichting en het inzagerecht zijn schuldeisers beter in staat toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben voor de afweging van de wenselijkheid en effectiviteit van het nemen van vervolgstappen indien hun positie is aangetast.

Hier doet zich voelen dat de beoogde transparantie niet altijd wordt bereikt, hetgeen een negatieve invloed heeft op het bereiken van een verbeterde rechtspositie van schuldeisers. Wel kan worden opgemerkt dat het bestaan van het inzagerecht kan bijdragen aan een grotere bereidheid van de bewaarder van de administratie om de voorgeschreven stukken onderhands ter beschikking te stellen, zo blijkt uit interviews.

De rechtspositie van schuldeisers is daardoor in beperkte mate verbeterd door de Tijdelijke wet. Deze verbetering zou naar verwachting significanter zijn als de transparantieverplichtingen daadwerkelijk zouden worden nageleefd.

Voorkomen van misbruik

De Tijdelijke wet lijkt in mindere mate bij te dragen aan het voorkomen van misbruik dan was beoogd. Hoewel de omvang en frequentie van fraude en misbruik van turboliquidatie onduidelijk is, lijkt de veronderstelling van de wetgever dat van het invoeren van de middelen en sancties een preventieve werking zou uitgaan en dat dit het aantal situaties van misbruik zou verminderen, in de praktijk vooralsnog niet door de personen die in de praktijk met de turboliquidatie te maken hebben, bevestigd te worden.

Zonder effectieve (publieke) handhaving van de Tijdelijke wet, al dan niet in samenhang met andere wetten die beogen misbruik van rechtspersonen te beteugelen, zal de regeling naar verwachting slechts een beperkte preventieve werking hebben, en recidive geen halt toeroepen.

9.2 Aanbevelingen over de wettelijke regeling - algemeen

Verlenging van de Tijdelijke wet

Op basis van de resultaten van dit onderzoek naar de werking van de Tijdelijke wet bevelen wij verlenging van de Tijdelijke wet aan. De Tijdelijke wet voorziet in een leemte op het gebied van transparantie en duidelijke gedragsnormen wanneer een turboliquidatie wordt uitgevoerd. De Tijdelijke wet kan een significante bijdrage leveren aan het bereiken van de gestelde doelen: vergroten van transparantie, verbeteren van de rechtsbescherming van schuldeisers en effectiever bestrijden van misbruik.

Uit ons onderzoek blijkt dat er op diverse onderdelen kritisch naar de Tijdelijke wet wordt gekeken, met name voor wat betreft de omvang en inrichting van de verantwoordingsverplichting en de inrichting van toezicht op en handhaving van een juiste naleving van de Tijdelijke wet.

Ondanks deze kritische geluiden, is onze conclusie dat de Tijdelijke wet voor de partijen die met turboliquidatie te maken hebben ook in zijn huidige vorm beter is dan een terugkeer naar de oude situatie van voor de Tijdelijke wet.

Structurele wettelijke regeling

Wij bevelen aan om na verlenging van de Tijdelijke wet een - op onderdelen ten opzichte van de Tijdelijke wet te wijzigen - structurele wettelijke regeling voor de turboliquidatie nader uit te werken. Wij bevelen aan om daarbij:

- De mogelijkheid te behouden dat een turboliquidatie kan plaatsvinden wanneer de rechtspersoon (zonder baten) schulden heeft. In die situatie is een vereffening (al dan niet in faillissement) door het ontbreken van baten niet altijd zinvol.
- In het oog te houden dat het opleggen van aanvullende verplichtingen en/of sancties (en het verhogen van de lasten in tijd en geld), het neveneffect kan hebben dat in de praktijk door sommige partijen zal worden uitgeweken naar de reguliere ontbinding met vereffening, of dat de ontbinding door de KvK zal worden afgewacht. De vraag is of dat bijdraagt aan de doelen van de Tijdelijke wet.
- Te onderzoeken of het wenselijk en uitvoerbaar is om een fonds op te zetten dat een eerste onderzoek naar mogelijke fraude bij turboliquidatie financieel mogelijk maakt (zie ook WODC-rapport '*De beloning van curatoren bij lege boedels*'). Uit het fonds kan een

gegarandeerde vergoeding worden verstrekt voor de eerste (of standaard) werkzaamheden van een expert die een oorzakenonderzoek kan verrichten naar (de voorfase dan wel de uitvoering van) de turboliquidatie en eventuele geconstateerde onregelmatigheden daarbij.

- Te bezien in hoeverre de vereisten voor de reguliere ontbinding met vereffening enerzijds en de turboliquidatie anderzijds beter met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht voor wat betreft de methode van (financiële) verantwoording, de documenten die gedeponeerd moeten worden, de communicatie richting schuldeisers, de noodzaak van het voorschrijven van een verzetmogelijkheid en de toepasselijke sancties op niet-naleving.[318]
- Te bezien of voor de situatie dat art. 2:19b BW (verantwoordingsverplichting, en eventueel de mededelingsverplichting) niet correct is nageleefd, de procesrechtelijke positie van de schuldeiser verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door het invoeren van een bewijsvermoeden analoog aan art. 2:139/249 BW (misleidende jaarrekening) dan wel art. 2:138/248 lid 2 BW (wettelijke bewijsvermoedens bij aansprakelijkheid in faillissement). Dit kan een schuldeiser helpen die over (te) weinig informatie beschikt om te bewijzen of aannemelijk te maken dat sprake is van onregelmatigheden bij de turboliquidatie. Het gevolg hiervan zou zijn dat niet de schuldeiser maar de voormalige bestuurders van de ontbonden rechtspersoon moeten bewijzen of aannemelijk maken dat er *geen* sprake is geweest van onregelmatigheden bij de turboliquidatie als zij het vermoeden willen weerleggen.

9.3 Aanbevelingen over de middelen van de Tijdelijke wet

9.3.1 Verantwoordingsverplichting

Omvang deponeringsverplichting ex art. 2:19b BW:

- *Balans en staat van baten en lasten* Wij bevelen aan dat de verplichting de balans en staat van baten en lasten voor een lopend en voorgaand boekjaar (tenzij over het voorgaande boekjaar een jaarrekening is gedeponeerd) te deponeren, behouden kan blijven. Wij bevelen aan om te verduidelijken of de vrijstellingen betreffende de openbaarmaking van de jaarrekening (en/of balans en staat van baten en lasten) voor micro- en kleine ondernemingen en/of op grond van het groepsregime (art. 2:403 BW) ook hier gelden.
- *Jaarrekeningen* Wij bevelen aan om de verplichting van art. 2:19b BW om *alle* voorgaande jaarrekeningen te deponeren, te beperken tot de voorgaande drie boekjaren. De periode van drie boekjaren sluit aan bij de bestaande regeling voor deponering van financiële gegevens bij een voorgenomen juridische fusie of splitsing.
- *Beschrijving* Wij bevelen aan om te verduidelijken welke inhoudelijke eisen worden gesteld aan de verschillende elementen van de beschrijving (o.a. oorzaken van het ontbreken van baten, verloop feitelijke vereffening).
- *Moment deponering verantwoordingsdocumenten* Wij bevelen aan om de inschrijving in het handelsregister van de turboliquidatie (en daarmee het einde van de rechtspersoon) te koppelen aan de naleving van de verantwoordingsverplichting door de gelijktijdige aanlevering van alle vereiste documenten.

[318] *Afhankelijk van de doorloop van Richtlijnvoorstel COM(2022)702 zou bij het opstellen van de structurele regeling eveneens kunnen worden geanticipeerd op of voorzien in de implementatiewetgeving van Titel VI van het Richtlijnvoorstel (vereenvoudigde vereffeningsprocedure voor micro-ondernemingen)*

Niet-naleving deponeringsverplichting ex art. 2:19b BW:

- *(Her)interpretatie lijdelijke rol KvK* Wij bevelen aan om te bezien in welke mate de KvK in zijn lijdelijke rol, toch meer invloed zou kunnen hebben bij het signaleren van niet-naleving van de verantwoordingsverplichting dan nu het geval is. Evidente omissies, onjuistheden of aanwijzingen voor valsheid in geschrifte zouden actief bij BEH gemeld moeten kunnen worden.
- *Handhaving* Wij bevelen aan om in te zetten op een handhavingsmechanisme waarmee de niet-naleving van de verantwoordingsverplichting voortvarend kan worden gesignaleerd en gehandhaafd. Denk daarbij onder meer aan geautomatiseerde doorgifte van datasets door de KvK aan BEH (bijv. gevallen van nalaten van deponeringsverplichting.
  Door de gegevens die via dit handhavingsmechanisme worden verkregen, te combineren met andere gegevens (bijvoorbeeld in het systeem van doorlopend toezicht op rechtspersonen dat wordt gehouden door Justis) zou een effectievere opsporing en sanctionering mogelijk zijn. Een effectievere handhaving is vanuit repressief oogpunt wenselijk en heeft naar verwachting eveneens een groter preventief effect tot gevolg.

9.3.2 Mededelingsverplichting

- *Termijn voor mededeling* Wij bevelen aan om een wettelijke termijn (bijvoorbeeld acht dagen) te stellen waarbinnen de schriftelijke mededeling van de deponering door de rechtspersoon aan de schuldeiser moet zijn gedaan nadat is voldaan aan de deponeringsverplichting bij het handelsregister.
- *Begrip schuldeiser* Wij bevelen aan om te verduidelijken wanneer sprake is van een schuldeiser aan wie mededeling moet worden gedaan. Is bijvoorbeeld sprake van een schuldeiser bij een toekomstige vordering uit een bestaande rechtsverhouding? Of bij een eiser die een vordering tot nakoming of schadevergoeding jegens de rechtspersoon aanhangig heeft gemaakt waarop nog geen uitspraak is gedaan?

9.3.3 Inzagerecht

- *Uitbreiding voorwaarden voor toekenning inzagerecht* Wij bevelen aan om de situaties waarin het inzagerecht door de rechter kan worden toegekend uit te breiden. Overwogen kan bijvoorbeeld worden om ook in gevallen waarin de verantwoordingsverplichting weliswaar niet ‘evident onjuist of onvolledig’ was, maar wel (zeer) onzorgvuldig of nalatig, een schuldeiser alsnog door de rechter kan worden gemachtigd om de administratie van de geturboliquideerde rechtspersoon in te zien
- *Escalatie als inzagerecht geen informatie oplevert* Wij bevelen aan om een sanctie te bepalen voor de situatie waarin blijkt dat er geen administratie aanwezig is of deze zeer tekort schiet. Gedacht kan worden aan een bewijsvermoeden of andere methode om de schuldeiser te helpen in zijn bewijspositie; zie in dit kader onze aanbeveling over invoering van een bewijsvermoeden in paragraaf 9.2.

9.3.4 Civielrechtelijk bestuursverbod

- *Verlenging beoordelingsperiode naar vijf jaar* Wij bevelen een verlenging aan van de huidige periode van twee jaar voor de beoordeling van recidive in het kader van een op te leggen civielrechtelijk bestuursverbod (art. 2:19c lid 1 aanhef en onder c BW).

De 3-in-2 eis voor het opleggen van een bestuursverbod legt de lat (te) hoog, zeker gelet op de geringe pakkans en ruime doorlooptijd van procedures en zou moeten veranderen in een 3-in-5 eis.

- *Meldpunt voor schuldeisers* Wij bevelen aan een meldpunt in te richten voor benadeelde schuldeisers, waar zij melding kunnen doen van (vermoedens van) misbruik en/of fraude, waardoor fraudepatronen mogelijk eerder en/of beter inzichtelijk worden voor het OM en de opsporingscapaciteit effectiever kan worden ingezet, om te komen tot een bestuursverbod.
- *Opsporingscapaciteit* De sanctie van het civielrechtelijk bestuursverbod lijkt door beperkte handhaving (nog) weinig (preventief) effect te sorteren. Aanbevolen wordt om te bezien hoe dit opgelost kan worden. Zie ook onze aanbeveling in paragraaf 9.3.1 over het inzetten op een effectief handhavingsmechanisme.
- *Uitbreiding sancties naar reguliere ontbinding met vereffening* Wij bevelen aan om te bezien of de sancties die zien op niet-naleving van wettelijke bepalingen betreffende de turboliquidatie, op vergelijkbare wijze kunnen worden ingevoerd voor de reguliere ontbinding met vereffening. Een verschil in gedragsnormering, zwaarte van verplichtingen en handhaving en sanctionering tussen deze verschillende vormen van beëindiging van rechtspersonen kan leiden tot een onwenselijke verschuiving van de ene naar de andere beëindigingsmethode.

9.3.5 Strafbaarstelling via WED

- *Handhaving* De strafbaarstelling als economisch delict heeft beperkt effect, maar kan worden behouden als aanvullend middel.
- *Capaciteit* Wij bevelen aan om de capaciteit en digitale ondersteuning van en onderlinge gegevensuitwisseling tussen onder meer KvK, BEH, Belastingdienst, Justis, FIOD en OM meer aandacht te geven.

Bijlagen

Annex 1:	Wettekst Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie
Annex 2:	Wettekst – Uittreksel uit Titel 1 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek
Annex 3:	Stroomschema ontbinding rechtspersoon
Annex 4:	Overzicht consultatiereacties en -adviezen
Annex 5:	Lijst van aangehaalde literatuur, jurisprudentie en rapporten
Annex 6:	Overzicht betreffende beperkt jurisprudentieonderzoek
Annex 7:	KvK data
Annex 8:	Lijst met gesprekspartners interviews
Annex 9:	Aanvullende enquête figuren
Annex 10:	Enquête vragen en verspreiding
Annex 11:	Samenstelling onderzoeksteam
Annex 12:	Samenstelling begeleidingscommissie

Annex 1: Wettekst Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie

Wet van 15 maart 2023, houdende tijdelijke wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Faillissementswet en de Wet op de economische delicten in verband met het vergroten van transparantie bij de ontbinding van rechtspersonen zonder baten en de invoering in dat kader van de mogelijkheid van een civielrechtelijk bestuursverbod (Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie)

ARTIKEL I

Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 19a worden twee artikelen ingevoegd, luidende

Art. 19b

1 Als de rechtspersoon is ontbonden overeenkomstig artikel 19 lid 1 onderdeel a en gelijktijdig heeft opgehouden te bestaan als bedoeld in artikel 19 lid 4, deponeert het bestuur binnen veertien dagen na de ontbinding bij de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven:
   a. een balans en een staat van baten en lasten met betrekking tot het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden en het voorgaande boekjaar als er op het moment van ontbinding over dat jaar nog geen jaarrekening openbaar is gemaakt;
   b. een beschrijving van:
      1°. de oorzaak van het ontbreken van baten op het tijdstip van de ontbinding;
      2°. indien aan de orde, de wijze waarop de baten van de rechtspersoon te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld, en
      3°. indien aan de orde, de redenen waarom een schuldeiser of schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven, en
   c. de jaarrekeningen inzake de boekjaren die vooraf zijn gegaan aan het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden, indien daarvoor op grond van artikel 394 lid 3 van dit boek een plicht tot openbaarmaking bestaat waar nog niet aan is voldaan, in voorkomend geval inclusief de accountantsverklaring, bedoeld in artikel 393 lid 5.

2 Onverwijld nadat deze deponeringen zijn gedaan, doet het bestuur daarvan schriftelijk mededeling aan de schuldeisers.

Art. 19c

1 In het geval een rechtspersoon is ontbonden overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e, en gelijktijdig heeft opgehouden te bestaan als bedoeld in artikel 19 lid 4, terwijl een of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven, kan de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie een bestuursverbod opleggen aan de bestuurder, de gewezen bestuurder daaronder begrepen, indien:
   a. de bestuurder in geval van een ontbinding overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a, niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1; of

b. de bestuurder doelbewust namens de rechtspersoon handelingen heeft verricht of nagelaten, waardoor één of meer schuldeisers aanmerkelijk zijn benadeeld; of
c. in de twee daaraan voorafgaande jaren de bestuurder, hetzij als zodanig, hetzij als natuurlijke persoon handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, ten minste tweemaal eerder betrokken was bij een faillissement van een rechtspersoon of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in de aanhef, en hem daarvan een persoonlijk verwijt treft.

2 De artikelen 106b, met uitzondering van het vijfde lid, 106c en 106d van de Faillissementswet zijn van overeenkomstige toepassing.

3 Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing als het overlijden van de bestuurder als bedoeld in artikel 19a lid 1, onderdeel a, onder 1°, een omstandigheid is, op grond waarvan de rechtspersoon door een beschikking van de KvK is ontbonden.

B*

In artikel 24 lid 4 wordt na «indien de rechtspersoon een stichting was» onder vervanging van de komma door een puntkomma, ingevoegd «aan iedere schuldeiser, indien het bestuur van de rechtspersoon niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1».

** een doorlopende tekst van art. 24 lid 4 BW volgt op de wettekst van de Tijdelijke wet, later in deze Annex*

ARTIKEL II

In artikel 106a lid 1 onderdeel d van de Faillissementswet wordt na «ten minste tweemaal eerder betrokken was bij een faillissement van een rechtspersoon» ingevoegd «of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in artikel 19c lid 1, aanhef,».

ARTIKEL III **

In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten, wordt in de zinsnede met betrekking tot het Burgerlijk Wetboek, Boek 2 (Rechtspersonen), ingevoegd: 19b, eerste lid.

*** een doorlopende tekst van art. 1, onder 4°, van de WED volgt op de wettekst van de Tijdelijke wet, later in deze Annex*

ARTIKEL IV

1 Op bestuurders van rechtspersonen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 19b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1 onderdeel a en lid 4 van dat boek, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing.

2 Op bestuurders van rechtspersonen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 19c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e en lid 4 van dat boek, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing.

3 Op bestuurders van rechtspersonen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II van deze wet zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e en lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing.

4 Op bestuurders van rechtspersonen die na het tijdstip van inwerkingtreding en voor het verval van artikel 19b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1 onderdeel a en lid 4 van dat boek, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing.

5 Op bestuurders van rechtspersonen die na het tijdstip van inwerkingtreding en voor het verval van artikel 19c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e en lid 4 van dat boek, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing. Aan een verzoek op grond van artikel 19c kunnen alleen feiten en omstandigheden ten grondslag worden gelegd die zich hebben voorgedaan in de periode dat artikel 19c werking heeft.

6 Op bestuurders van rechtspersonen die na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel II van deze wet en voor het verval van deze wijziging zijn ontbonden en gelijktijdig hebben opgehouden te bestaan overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e en lid 4, blijft het op het tijdstip van ontbinding geldende recht van toepassing.

ARTIKEL V [*NB: dit artikel treedt in werking per 15 november 2025, tenzij de Tijdelijke wet wordt verlengd, zie art. VI hierna*]

1 Artikel 19b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vervalt.

2 Artikel 19c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vervalt.

3 In artikel 24 lid 4 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vervalt «aan iedere schuldeiser, indien het bestuur van de rechtspersoon niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1».

4 In artikel 106a lid 1 onderdeel d van de Faillissementswet vervalt «of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in artikel 19c lid 1, *aanhef*, ~~waarbij één of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven,~~».

5 In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten, vervalt in de zinsnede met betrekking tot het Burgerlijk Wetboek, Boek 2 (Rechtspersonen) «19b, eerste lid».

Zie voor de groene cursieve tekstuele correctie: Stb. *2025, 124, art. XIX. De gewijzigde tekst geldt met ingang van 1 juli 2025 (*Stb. *2025, 155)*

Artikel VI

1 Met uitzondering van artikel V, treedt deze wet in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

2 Artikel V treedt in werking twee jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 19b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

3 Onze Minister voor Rechtsbescherming zendt ten minste drie maanden voor de inwerkingtreding van artikel V aan de Staten Generaal een verslag over de werking van deze wet in de praktijk alsmede een standpunt over het voornemen tot wetswijziging om de voorzieningen in deze wet permanent in te voeren.

4 Indien het standpunt, bedoeld in het derde lid, een voornemen tot wetswijziging inhoudt, kan bij koninklijk besluit, in afwijking van het tweede lid, de inwerkingtreding van artikel V met maximaal twee jaar worden uitgesteld. Als binnen deze termijn een voorstel tot wetswijziging is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, duurt dit uitstel voort totdat dat wetsvoorstel na tot wet te zijn verheven in werking is getreden of is verworpen dan wel ingetrokken.

Artikel VII

Deze wet wordt aangehaald als: Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie.

==========

* Aanvulling bij **Artikel IB** van de Tijdelijke wet:

Doorlopende tekst van art. 2:24 BW na wijziging (blauwe tekst uit Tijdelijke wet)

Art. 24

1. De boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van een ontbonden rechtspersoon moeten worden bewaard gedurende zeven jaren nadat de rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan. Bewaarder is degene die bij of krachtens de statuten, dan wel door de algemene vergadering of, als de rechtspersoon een stichting was, door het bestuur als zodanig is aangewezen.
2. Ontbreekt een bewaarder en is de laatste vereffenaar niet bereid te bewaren, dan wordt een bewaarder, zo mogelijk uit de kring dergenen die bij de rechtspersoon waren betrokken, op verzoek van een belanghebbende benoemd door de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waarin de rechtspersoon woonplaats had. Rechtsmiddelen staan niet open.
3. Binnen acht dagen na het ingaan van zijn bewaarplicht moet de bewaarder zijn naam en adres opgeven aan de registers waarin de ontbonden rechtspersoon was ingeschreven.
4. De in lid 2 genoemde kantonrechter kan desverzocht machtiging tot raadpleging van de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers geven aan iedere belanghebbende, indien de rechtspersoon een stichting was; aan iedere schuldeiser, indien het bestuur van de rechtspersoon niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1 en overigens aan ieder die aantoont bij inzage een redelijk belang te hebben in zijn hoedanigheid van voormalig lid of aandeelhouder van de rechtspersoon of houder van certificaten van diens aandelen, dan wel als rechtverkrijgende van een zodanige persoon.

** Aanvulling bij **Artikel III** van de Tijdelijke wet:

Doorlopende tekst van art. 1, onder 4°, van de WED na wijziging (blauwe tekst uit Tijdelijke wet)

Wet op de economische delicten (WED)

Titel I

Van de economische delicten

Artikel 1

Economische delicten zijn:

1°. overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens:

(...)

het Burgerlijk Wetboek, Boek 2 (Rechtspersonen), – voor zover van toepassing of van overeenkomstige toepassing op stichtingen en verenigingen als bedoeld in artikel 360, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, Europese naamloze vennootschappen, Europese economische samenwerkingsverbanden, Europese coöperatieve vennootschappen of formeel buitenlandse vennootschappen als bedoeld in de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen – de artikelen 10, eerste lid, 19, vijfde lid, tweede volzin, 19b, eerste lid, 56, tweede lid, 61, onder b en d, 63b, 75, 76a, tweede lid, 85, 91a, 94b, vierde lid, 94c, vijfde lid, 96, derde en vierde lid, 96a, zevende lid, tweede volzin, 105, vierde lid, laatste zin, 120, vierde lid, 153, 154, derde lid, 186, 194, 230, vierde lid, 263, 264, derde lid, 290, 359b, vijfde lid, 362, zesde lid, laatste zin, 391a, tweede lid, 393, eerste lid, 394, derde lid, 395, 451, tweede lid, 452, vierde lid en 455, tweede lid;

Annex 2: Wettekst - Uittreksel uit Titel 1 van Boek 2 Burgerlijk Wetboek

(Bron: wetten.overheid.nl)

Burgerlijk Wetboek Boek 2

Geraadpleegd op 11-06-2025.Geldend van 01-01-2025 t/m heden.

Titel 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

1. De Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen, alsmede alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend, bezitten rechtspersoonlijkheid.

2. Andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bezitten slechts rechtspersoonlijkheid, indien dit uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt.

3. De volgende artikelen van deze titel, behalve artikel 5, gelden niet voor de in de voorgaande leden bedoelde rechtspersonen.

Artikel 2

1. Kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, bezitten rechtspersoonlijkheid.

2. Zij worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. Met uitzondering van artikel 5 gelden de volgende artikelen van deze titel niet voor hen; overeenkomstige toepassing daarvan is geoorloofd, voor zover deze is te verenigen met hun statuut en met de aard der onderlinge verhoudingen.

Artikel 3

Verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen bezitten rechtspersoonlijkheid.

(…)

Artikel 5

Een rechtspersoon staat wat het vermogensrecht betreft, met een natuurlijk persoon gelijk, tenzij uit de wet het tegendeel voortvloeit.

(…)

Artikel 9

1. Elke bestuurder is tegenover de rechtspersoon gehouden tot een behoorlijke vervulling van zijn taak. Tot de taak van de bestuurder behoren alle bestuurstaken die niet bij of krachtens de wet of de statuten aan een of meer andere bestuurders zijn toebedeeld.

2. Elke bestuurder draagt verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken. Hij is voor het geheel aansprakelijk terzake van onbehoorlijk bestuur, tenzij hem mede gelet op de aan anderen toebedeelde taken geen ernstig verwijt kan worden gemaakt en hij niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van onbehoorlijk bestuur af te wenden.

Artikel 10

1. Het bestuur is verplicht van de vermogenstoestand van de rechtspersoon en van alles betreffende de werkzaamheden van de rechtspersoon, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon kunnen worden gekend.

2. Onverminderd het bepaalde in de volgende titels is het bestuur verplicht jaarlijks binnen zes maanden na afloop van het boekjaar de balans en de staat van baten en lasten van de rechtspersoon te maken en op papier te stellen.

3. Het bestuur is verplicht de in de leden 1 en 2 bedoelde boeken, bescheiden en andere gegevensdragers gedurende zeven jaren te bewaren.

4. De op een gegevensdrager aangebrachte gegevens, uitgezonderd de op papier gestelde balans en staat van baten en lasten, kunnen op een andere gegevensdrager worden overgebracht en bewaard, mits de overbrenging geschiedt met juiste en volledige weergave der gegevens en deze gegevens gedurende de volledige bewaartijd beschikbaar zijn en binnen redelijke tijd leesbaar kunnen worden gemaakt.

(…)

Artikel 19

1. Een rechtspersoon wordt ontbonden:

a. door een besluit van de algemene vergadering of, indien de rechtspersoon een stichting is, door een besluit van het bestuur tenzij in de statuten anders is voorzien;
b. bij het intreden van een gebeurtenis die volgens de statuten de ontbinding tot gevolg heeft, en die niet een besluit of een op ontbinding gerichte handeling is;
c. na faillietverklaring door hetzij opheffing van het faillissement wegens de toestand van de boedel, hetzij door insolventie;
d. door het geheel ontbreken van leden, indien de rechtspersoon een vereniging, een coöperatie of een onderlinge waarborgmaatschappij is;
e. door een beschikking van de Kamer van Koophandel als bedoeld in artikel 19a;
f. door de rechter in de gevallen die de wet bepaalt.

2. De rechtbank verklaart op verzoek van het bestuur, een belanghebbende of het openbaar ministerie, of en op welk tijdstip de rechtspersoon is ontbonden in een geval als bedoeld in lid 1 onder *b* of *d*. De beschikking is voor een ieder bindend. Is de rechtspersoon in een register ingeschreven, dan wordt de in kracht van gewijsde gegane uitspraak, inhoudende de verklaring, door de zorg van de griffier aldaar ingeschreven.

3. Aan de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven wordt van de ontbinding opgaaf gedaan: in de gevallen als bedoeld in lid 1, onder *a, b* en *d* door de vereffenaar, indien deze er is en anders door het bestuur, in het geval als bedoeld in lid 1, onder *c* door de faillissementscurator, in het geval als bedoeld in lid 1, onder *e* door de Kamer van Koophandel en in het geval als bedoeld in lid 1 onder *f* door de griffier van het betrokken gerecht.

4. Indien de rechtspersoon op het tijdstip van zijn ontbinding geen baten meer heeft, houdt hij alsdan op te bestaan. In dat geval doet het bestuur of, bij toepassing van artikel 19a, de Kamer van Koophandel, daarvan opgaaf aan de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven.

5. De rechtspersoon blijft na ontbinding voortbestaan voor zover dit tot vereffening van zijn vermogen nodig is. In stukken en aankondigingen die van hem uitgaan, moet aan zijn naam worden toegevoegd: *in liquidatie*.

6. De rechtspersoon houdt in geval van vereffening op te bestaan op het tijdstip waarop de vereffening eindigt. De vereffenaar of de faillissementscurator doet aan de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven, daarvan opgaaf.

7. De gegevens die omtrent de rechtspersoon in de registers zijn opgenomen op het tijdstip waarop hij ophoudt te bestaan, blijven daar gedurende tien jaren na dat tijdstip bewaard.

Artikel 19a

1. Een in het handelsregister ingeschreven naamloze vennootschap, besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, of vereniging of stichting die een onderneming drijft, wordt door een beschikking van de Kamer van Koophandel ontbonden, indien de Kamer is gebleken dat ten minste twee van de volgende omstandigheden zich voordoen:

a. er staan gedurende ten minste een jaar geen bestuurders van de rechtspersoon in het register ingeschreven, terwijl gedurende die periode ook geen opgaaf tot inschrijving is gedaan, dan wel er doet zich, indien er wel een bestuurder staat ingeschreven, met betrekking tot elke ingeschreven bestuurder ten minste een jaar een of meer van de navolgende omstandigheden voor:
   1°. de bestuurder is overleden;
   2°. de bestuurder is niet bereikbaar gebleken op het in het register vermelde adres, en evenmin op het in de basisregistratie personen vermelde adres, of betrokkene is niet ingeschreven in de basisregistratie personen;
b. de rechtspersoon is ten minste een jaar in gebreke met de nakoming van de verplichting tot openbaarmaking van de jaarrekening overeenkomstig de artikelen 394, 395a, 396 of 397;
c. de rechtspersoon heeft ten minste een jaar geen gevolg gegeven aan een aanmaning als bedoeld in artikel 9, derde lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen tot het doen van aangifte voor de vennootschapsbelasting;
d. de rechtspersoon is niet of niet meer bereikbaar gebleken op het in het handelsregister ingeschreven adres, terwijl ook geen opgave tot wijziging van de inschrijving is gedaan.

2. Een in het handelsregister ingeschreven vereniging of stichting, die niet een onderneming drijft die in het handelsregister staat ingeschreven, wordt door een beschikking van de Kamer van Koophandel ontbonden, indien de Kamer is gebleken dat de omstandigheden, bedoeld in lid 1, onder a en d, zich voordoen.

3. Indien de Kamer op grond van haar bekende gegevens gebleken is dat een rechtspersoon als bedoeld in de leden 1 en 2 voor ontbinding in aanmerking komt, deelt zij de rechtspersoon en de ingeschreven bestuurders bij aangetekende brief aan hun laatst bekende adres mee, dat zij voornemens is tot ontbinding van de rechtspersoon over te gaan, met vermelding van de omstandigheden waarop het voornemen is gegrond. De Kamer schrijft deze mededeling in het register in. Als de omstandigheden, bedoeld in lid 1, onder a en d, zich voordoen, geeft de Kamer van het voornemen tot ontbinding kennis in de Staatscourant. Voor zover de kosten van deze publikatie niet uit het vermogen van de rechtspersoon kunnen worden voldaan, komen deze ten laste van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

4. Na verloop van acht weken na de dagtekening van de aangetekende brief of de publicatie in de Staatscourant ontbindt de Kamer de rechtspersoon bij beschikking, tenzij voordien is gebleken dat de gronden, bedoeld in de leden 1 en 2, voor het voornemen zich niet of niet meer voordoen.

5. De beschikking wordt bekend gemaakt aan de rechtspersoon en de ingeschreven bestuurders, tenzij de omstandigheden, bedoeld in lid 1, onder a en d, zich voordoen.

6. De Kamer geeft van de ontbinding kennis in de *Staatscourant*. Lid 3, vierde zin, is van overeenkomstige toepassing.

7. Als op grond van artikel 23, lid 1 geen vereffenaars kunnen worden aangewezen, treedt de Kamer op als vereffenaar van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon, behoudens het bepaalde in artikel 19, lid 4. Op verzoek van de Kamer benoemt de rechtbank in haar plaats een of meer andere vereffenaars.

8. Indien tegen een beschikking als bedoeld in lid 4, beroep wordt ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven schrijft de Kamer dat in het register in. De beslissing op het beroep

wordt tevens ingeschreven. Indien de beslissing strekt tot vernietiging van de beschikking geeft de Kamer kennis daarvan in de *Staatscourant*. Gedurende het tijdvak waarin de rechtspersoon na de beschikking tot ontbinding had opgehouden te bestaan, is er een verlengingsgrond als bedoeld in artikel 320 van Boek 3 ten aanzien van de verjaring van rechtsvorderingen van of tegen de rechtspersoon.

Artikel 19b

1. Als de rechtspersoon is ontbonden overeenkomstig artikel 19 lid 1 onderdeel a en gelijktijdig heeft opgehouden te bestaan als bedoeld in artikel 19 lid 4, deponeert het bestuur binnen veertien dagen na de ontbinding bij de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven:

a. een balans en een staat van baten en lasten met betrekking tot het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden en het voorgaande boekjaar als er op het moment van ontbinding over dat jaar nog geen jaarrekening openbaar is gemaakt;
b. een beschrijving van:
   1°. de oorzaak van het ontbreken van baten op het tijdstip van de ontbinding;
   2°. indien aan de orde, de wijze waarop de baten van de rechtspersoon te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld, en
   3°. indien aan de orde, de redenen waarom een schuldeiser of schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven, en
c. de jaarrekeningen inzake de boekjaren die vooraf zijn gegaan aan het boekjaar waarin de rechtspersoon is ontbonden, indien daarvoor op grond van artikel 394 lid 3 van dit boek een plicht tot openbaarmaking bestaat waar nog niet aan is voldaan, in voorkomend geval inclusief de accountantsverklaring, bedoeld in artikel 393 lid 5.

2. Onverwijld nadat deze deponeringen zijn gedaan, doet het bestuur daarvan schriftelijk mededeling aan de schuldeisers.

Artikel 19c

1. In het geval een rechtspersoon is ontbonden overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a of e, en gelijktijdig heeft opgehouden te bestaan als bedoeld in artikel 19 lid 4, terwijl een of meer schuldeisers geheel of gedeeltelijk onbetaald zijn gebleven, kan de rechtbank op verzoek van het openbaar ministerie een bestuursverbod opleggen aan de bestuurder, de gewezen bestuurder daaronder begrepen, indien:

a. de bestuurder in geval van een ontbinding overeenkomstig artikel 19 lid 1, onderdeel a, niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1; of
b. de bestuurder doelbewust namens de rechtspersoon handelingen heeft verricht of nagelaten, waardoor één of meer schuldeisers aanmerkelijk zijn benadeeld; of
c. in de twee daaraan voorafgaande jaren de bestuurder, hetzij als zodanig, hetzij als natuurlijke persoon handelend in de uitoefening van een beroep of bedrijf, ten minste tweemaal eerder betrokken was bij een faillissement van een rechtspersoon of bij een beëindiging van een rechtspersoon op een wijze als bedoeld in de aanhef, en hem daarvan een persoonlijk verwijt treft.

2. De artikelen 106b, met uitzondering van het vijfde lid, 106c en 106d van de Faillissementswet zijn van overeenkomstige toepassing.

3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing als het overlijden van de bestuurder als bedoeld in artikel 19a lid 1, onderdeel a, onder 1°, een omstandigheid is, op grond waarvan de rechtspersoon door een beschikking van de Kamer van Koophandel is ontbonden.

(…)

Artikel 21

1. De rechtbank ontbindt een rechtspersoon, indien:

a. aan zijn totstandkoming gebreken kleven;
b. zijn statuten niet aan de eisen der wet voldoen;
c. hij niet onder de wettelijke omschrijving van zijn rechtsvorm valt.

2. De rechtbank ontbindt de rechtspersoon niet, indien zij hem een termijn vergund heeft en hij na afloop daarvan een rechtspersoon is die aan de eisen van de wet voldoet.

3. De rechtbank kan een rechtspersoon ontbinden, indien deze de in dit boek voor zijn rechtsvorm gestelde verboden overtreedt of in ernstige mate in strijd met zijn statuten handelt.

4. De ontbinding wordt uitgesproken op verzoek van een belanghebbende of het openbaar ministerie.

(…)

Artikel 23

1. Voor zover de rechter geen andere vereffenaars heeft benoemd en de statuten geen andere vereffenaars aanwijzen, worden de bestuurders vereffenaars van het vermogen van een ontbonden rechtspersoon. Op vereffenaars die niet door de rechter worden benoemd, zijn de bepalingen omtrent de benoeming, de schorsing, het ontslag en het toezicht op bestuurders van toepassing, voor zover de statuten niet anders bepalen. Het vermogen van een door de rechter ontbonden rechtspersoon wordt vereffend door een of meer door hem te benoemen vereffenaars.

2. Ontslaat de rechter een vereffenaar, dan kan hij een of meer andere benoemen. Ontbreken vereffenaars, dan benoemt de rechtbank een of meer vereffenaars op verzoek van een belanghebbende of het openbaar ministerie. De vereffenaar die door de rechter is benoemd, heeft recht op de beloning welke deze hem toekent.

3. Een benoeming tot vereffenaar door de rechter gaat in daags nadat de griffier de benoeming aan de vereffenaar heeft meegedeeld; de griffier doet de mededeling terstond, indien de beslissing die de benoeming inhoudt, bij voorraad uitvoerbaar is en anders, zodra zij in kracht van gewijsde is gegaan.

4. Iedere vereffenaar doet aan de registers waar de rechtspersoon is ingeschreven, opgaaf van zijn optreden als zodanig en van de gegevens over zichzelf die van een bestuurder worden verlangd.

5. De rechtbank kan een vereffenaar met ingang van een door haar bepaalde dag ontslaan, het zij op diens verzoek, hetzij wegens gewichtige redenen op verzoek van een medevereffenaar, het openbaar ministerie of ambtshalve.

6. De ontslagen vereffenaar legt rekening en verantwoording af aan degenen die de vereffening voortzetten. Is de opvolger door de rechter benoemd, dan geschiedt de rekening en verantwoording ten overstaan van de rechter.

Artikel 23a

1. Een vereffenaar heeft, tenzij de statuten anders bepalen, dezelfde bevoegdheden, plichten en aansprakelijkheid als een bestuurder, voor zover deze verenigbaar zijn met zijn taak als vereffenaar.

2. Zijn er twee of meer vereffenaars, dan kan ieder van hen alle werkzaamheden verrichten, tenzij anders is bepaald. Bij verschil van mening tussen de vereffenaars beslist op verzoek van een hunner de rechter die bij de vereffening is betrokken, en anders de kantonrechter. De rechter bedoeld in de vorige zin, kan ook een verdeling van het loon vaststellen.

3. Zowel de rechtbank als een door haar in de vereffening benoemde rechter-commissaris kan voor de vereffening nodige bevelen geven, al dan niet in de vorm van een bevelschrift in executoriale vorm. De vereffenaar is verplicht hun aanwijzingen op te volgen. Tegen de bevelen en aanwijzingen staan geen rechtsmiddelen open.

4. Blijkt de vereffenaar dat de schulden de baten vermoedelijk zullen overtreffen, dan doet hij aangifte tot faillietverklaring, tenzij alle bekende schuldeisers desgevraagd instemmen met voortzetting van de vereffening buiten faillissement.

5. De voorgaande bepalingen van dit artikel en de artikelen 23b-23c zijn niet van toepassing op vereffening in faillissement.

Artikel 23b

1. De vereffenaar draagt hetgeen na de voldoening der schuldeisers van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon is overgebleven, in verhouding tot ieders recht over aan hen die krachtens de statuten daartoe zijn gerechtigd, of anders aan de leden of aandeelhouders. Heeft geen ander recht op het overschot, dan keert hij het uit aan de Staat, die het zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon besteedt. In afwijking van het voorgaande kan de rechter die een rechtspersoon op grond van artikel 20 verboden verklaart, bepalen dat de vereffenaar na ontbinding het overschot uitkeert aan de Staat.

2. De vereffenaar stelt een rekening en verantwoording op van de vereffening, waaruit de omvang en samenstelling van het overschot blijken. Zijn er twee of meer gerechtigden tot het overschot, dan stelt de vereffenaar een plan van verdeling op dat de grondslagen der verdeling bevat.

3. Voor zover tot het overschot iets anders dan geld behoort en de statuten of een rechterlijke beschikking geen nadere aanwijzing behelzen, komen als wijzen van verdeling in aanmerking:

a. toedeling van een gedeelte van het overschot aan ieder der gerechtigden;
b. overbedeling aan een of meer gerechtigden tegen vergoeding van de overwaarde;
c. verdeling van de netto-opbrengst na verkoop.

4. De vereffenaar legt de rekening en verantwoording en het plan van verdeling neer ten kantore van de registers waarin de rechtspersoon is ingeschreven, en in elk geval ten kantore van de rechtspersoon, als dat er is, of op een andere plaats in het arrondissement waar de rechtspersoon woonplaats heeft. De stukken liggen daar twee maanden voor ieder ter inzage. De vereffenaar maakt in een nieuwsblad bekend waar en tot wanneer zij ter inzage liggen. De rechter kan aankondiging in de *Staatscourant* bevelen.

5. Binnen twee maanden nadat de rekening en verantwoording en het plan zijn neergelegd en de nederlegging overeenkomstig lid 4 is bekendgemaakt en aangekondigd, kan iedere schuldeiser of gerechtigde daartegen door het indienen van een verzoek bij de rechtbank in verzet komen. De vereffenaar doet van gedaan verzet mededeling op de zelfde wijze als waarop de nederlegging van de rekening en verantwoording en het plan van verdeling zijn medegedeeld.

6. Telkens wanneer de stand van het vermogen daartoe aanleiding geeft, kan de vereffenaar een uitkering bij voorbaat aan de gerechtigden doen. Na de aanvang van de verzettermijn doet hij dit niet zonder machtiging van de rechter.

7. Zodra de intrekking van of beslissing op elk verzet onherroepelijk is, deelt de vereffenaar dit mede op de wijze waarop het verzet is medegedeeld. Brengt de beslissing wijziging in het plan van verdeling, dan wordt ook het gewijzigde plan van verdeling op deze wijze meegedeeld.

8. De vereffenaar consigneert geldbedragen waarover niet binnen zes maanden na de laatste betaalbaarstelling is beschikt.

9. De vereffening eindigt op het tijdstip waarop geen aan de vereffenaar bekende baten meer aanwezig zijn.

10. Na verloop van een maand nadat de vereffening is geëindigd, doet de vereffenaar rekening en verantwoording van zijn beheer aan de rechter, indien deze bij de vereffening is betrokken.

Artikel 23c

1. Indien na het tijdstip waarop de rechtspersoon is opgehouden te bestaan nog een schuldeiser of gerechtigde tot het saldo opkomt of van het bestaan van een bate blijkt, kan de rechtbank op verzoek van een belanghebbende de vereffening heropenen en zo nodig een vereffenaar benoemen. In dat geval herleeft de rechtspersoon, doch uitsluitend ter afwikkeling van de heropende vereffening. De vereffenaar is bevoegd van elk der gerechtigden terug te vorderen hetgeen deze te veel uit het overschot heeft ontvangen.

2. Gedurende het tijdvak waarin de rechtspersoon had opgehouden te bestaan, is er een verlengingsgrond als bedoeld in artikel 320 van Boek 3 ten aanzien van de verjaring van rechtsvorderingen van of tegen de rechtspersoon.

Artikel 24

1. De boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van een ontbonden rechtspersoon moeten worden bewaard gedurende zeven jaren nadat de rechtspersoon heeft opgehouden te bestaan. Bewaarder is degene die bij of krachtens de statuten, dan wel door de algemene vergadering of, als de rechtspersoon een stichting was, door het bestuur als zodanig is aangewezen.

2. Ontbreekt een bewaarder en is de laatste vereffenaar niet bereid te bewaren, dan wordt een bewaarder, zo mogelijk uit de kring dergenen die bij de rechtspersoon waren betrokken, op verzoek van een belanghebbende benoemd door de kantonrechter van de rechtbank van het arrondissement waarin de rechtspersoon woonplaats had. Rechtsmiddelen staan niet open.

3. Binnen acht dagen na het ingaan van zijn bewaarplicht moet de bewaarder zijn naam en adres opgeven aan de registers waarin de ontbonden rechtspersoon was ingeschreven.

4. De in lid 2 genoemde kantonrechter kan desverzocht machtiging tot raadpleging van de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers geven aan iedere belanghebbende, indien de rechtspersoon een stichting was; aan iedere schuldeiser, indien het bestuur van de rechtspersoon niet heeft voldaan aan de verplichtingen uit artikel 19b lid 1 en overigens aan ieder die aantoont bij inzage een redelijk belang te hebben in zijn hoedanigheid van voormalig lid of aandeelhouder van de rechtspersoon of houder van certificaten van diens aandelen, dan wel als rechtverkrijgende van een zodanige persoon.

(…)

Artikel 24b

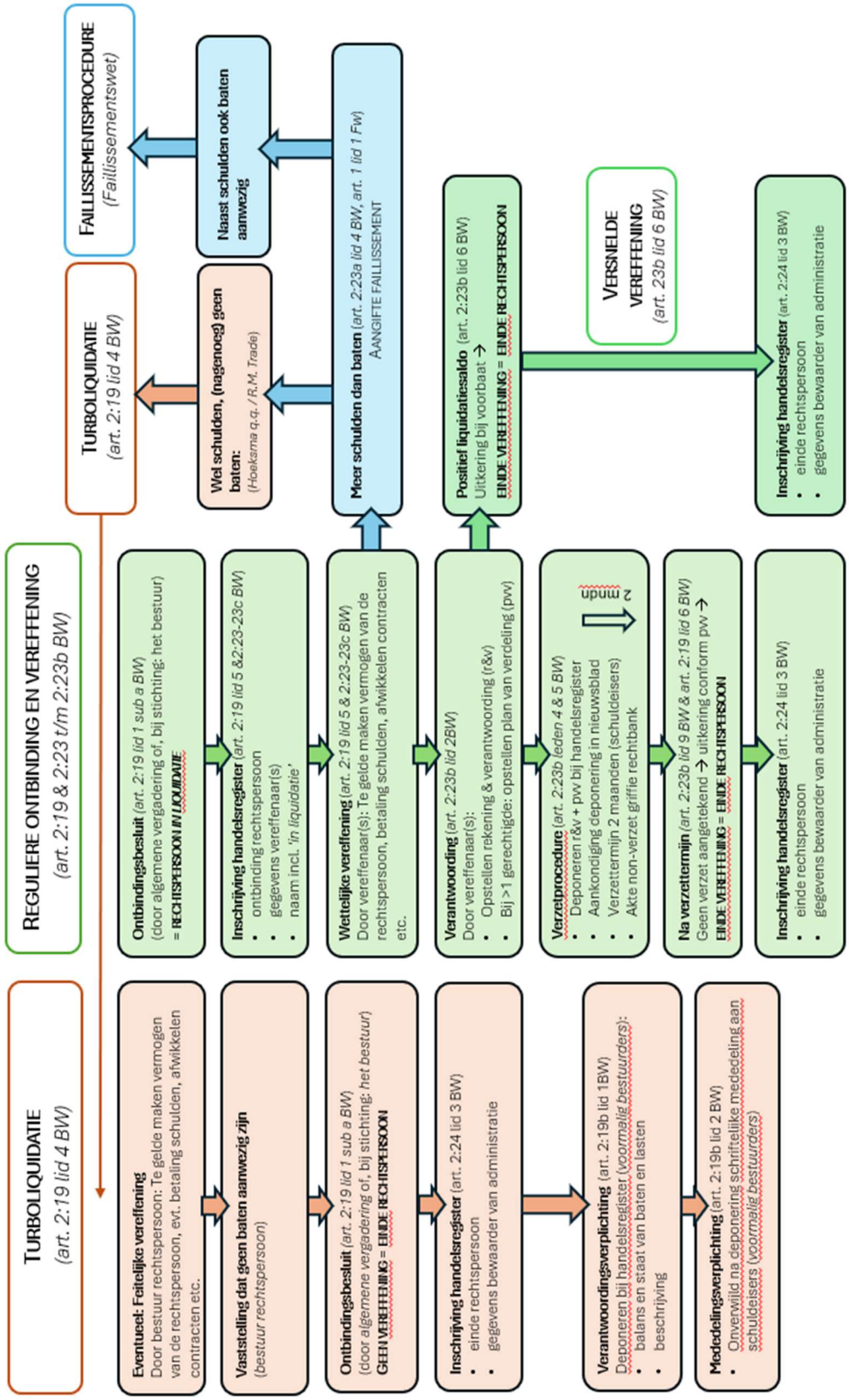
Een groep is een economische eenheid waarin rechtspersonen en vennootschappen organisatorisch zijn verbonden. Groepsmaatschappijen zijn rechtspersonen en vennootschappen die met elkaar in een groep zijn verbonden.

(…)

Artikel 25

Van de bepalingen van dit boek kan slechts worden afgeweken, voor zover dat uit de wet blijkt.

Annex 3: Stroomschema ontbinding rechtspersonen



Annex 4: Overzicht consultatie adviezen en -reacties

Adviezen		
	Naam	***Afkorting***
A.	Raad voor de Rechtspraak	RvdR
B.	Adviescollege toetsing regeldruk	ATR
C.	Openbaar Ministerie / College van Procureurs-Generaal	CvPG
D.	Kamer van Koophandel	KvK
Reacties op het Voorontwerp (gepubliceerd)		
01.	Pensioenfederatie	PF
02.	Beroepsorganisatie Bedrijfsjuridisch adviseurs	Nevoa
03.	Vereniging Jonge Insolventierecht Advocaten	JIRA
04.	Netwerk Notarissen	NN
05.	Silverstone Studio (H.A. Blaettler)	SS
06.	BDO Legal	BDO
07.	J.H.M. Zantinge	JZ
08.	360 | advocaten	360A
09.	Nederlandse Vereniging van Banken	NVB
10.	Allen & Overy	A&O
11.	Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	GCV
12.	Nederlandse Orde van Advocaten	NOvA
13.	Stichting ONL voor Ondernemers	ONL
14.	De Stamrechtingenieur (T. van de Wouw)	Sri
15.	Vereniging Insolventierecht Advocaten	Insolad

Annex 5: Lijst van aangehaalde literatuur, jurisprudentie en onderzoeksrapporten

Juridische literatuur

Boeken / boekbijdragen

Asser/Kroeze 2-I 2021

M.J. Kroeze (m.m.v. H. Beckman & M.A. Verbrugh), Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel I. De rechtspersoon, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Asser/Nieuwe Weme & Salemink 2-IIb 2025/176

M.P. Nieuwe Weme & T. Salemink, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel IIb. NV en BV. Corporate Governance*, Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Asser/Van Olffen & Rensen 2-IIa 2024

M. van Olffen & G.J.C. Renssen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel IIa. NV en BV. Oprichting, vermogen en aandelen*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Assink | Slagter 2013 (Deel 1)

B.F. Assink | W.J. Slagter, *Compendium Ondernemingsrecht* (Deel 1), Deventer: Kluwer 2013.

Karapetian 2019

A. Karapetian, *Bestuurdersaansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Civielrechtelijke en strafrechtelijke normen voor bestuurders van noodlijdende ondernemingen (Recht en Praktijk nr. InsR11) (diss. Groningen)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Baldee 2025

M.H. Baldee, 'Een stadswandeling door het insolventielandschap: de wegen om een insolvente vennootschap te beëindigen', in Pool e.a. (red.), *Insolventie in context: een eerbetoon aan prof. Reinout Vriesendorp*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p 1-17.

Nethe 1995

M. Y. Nethe, *De ontbinding van lege besloten en naamloze vennootschappen. Een onderzoek naar de rechterlijke ontbinding ex art. 2: 185 (74) lid 1 bw in theorie en praktijk* (diss. Groningen). Kluwer.

Nethe 2016

M.Y. Nethe, '*Hoofdstuk 10 Turboliquidatie: oorbaar gebruik, abusievelijk gebruik en misbruik'*, in: B. Bier, M. van Olffen & B. Snijder-Kuipers, *Handboek notarieel ondernemingsrecht - deel 1 - BV en NV (Serie Van der Heijden Instituut nr. 132)*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Renssen 2016

S. Renssen, *De turboliquidatie van de Besloten Vennootschap,* (diss. Universiteit Maastricht, Serie vanwege het Van der Heijden Instituut, deel 131), Deventer : Kluwer, 2016.

Ten Voorde 2006

H. ten Voorde, *Deponering, publicatie en verzet. Een onderzoek naar de procedures rond vereffening, omzetting, kapitaalvermindering, fusie, splitsing en beëindiging van de overblijvende aansprakelijkheid uit een 403-verklaring* (diss. Radboud Universiteit Nijmegen, Serie vanwege het Van der Heijden Instituut, deel 89), Deventer: Kluwer 2006.

De Vries 2024

R.E. de Vries, *De fraudebestrijdende faillissementscurator* (diss. Groningen, Serie Recht & Praktijk, nr. InsR23), Deventer: Wolters Kluwer, 2024.

Tijdschriftartikelen

Van der Bom, *FIP* 2024

P.J.T.M. van der Bom, 'De rechtspositie van schuldeisers onder de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie', *Tijdschrift Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk,* 2024 afl. 8, nr. 253, p. 14-18.

De Crom, Meekel en Van Onna, *TBS&H* 2022(3)

A. de Crom, T.P.M. Meekel en J.H.R. van Onna, 'Interveniëren met effect? Twee perspectieven op de aanpak van financieel-economische criminaliteit door het Functioneel Parket'*, Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving* 2022(3), p. 147-156.

Hofland, *FTV* 2023/6

M.J. Hofland, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: de turboliquidatie afgeschaft?', *Fiscaal Tijdschrift Vermogen* 2023/6, p. 6-12.

Karapetian, *TvI* 2033

A. Karapetian, 'De zin en onzin van het onderscheid tussen 'pre-insolventieprocedures' en 'insolventieprocedures', *Tijdschrift voor insolventierecht* 2023/33, p. 259-262.

De Kloe & Van den Bosch, *TvI* 2023

H.J. de Kloe & A.L. van den Bosch, 'Turbulente tijden voor turboliquidatie: de Tijdelijke wet en het richtlijnvoorstel van de Europese Commissie', *Tijdschrift voor insolventierecht* 2023/41, p. 366-378.

De Kluiver, *NJB* 2024

H.J. de Kluiver, 'Kroniek van het ondernemingsrecht. Over ondernemingen, duurzaamheid, regulering en hoe het ondernemingsrecht politiek wordt', *Nederlands Juristenblad* 2024, afl. 15, p.1075-1092.

Koster, *JBN* 2013

H. Koster, 'Flex-BV wetgeving stimulans voor turboliquidaties', *Juridische berichten voor het notariaat* 2013(5), nr. 26.

Koster, *WPNR* 2017

H. Koster, 'Enkele gedachten over de ontbinding van rechtspersonen', *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2017/7162.

Nethe & Wezeman, *OenF* 2023

M.Y. Nethe & J.B. Wezeman, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie en bescherming van schuldeisers van geturboliquideerde vennootschappen', *Onderneming en Financiering* 2023(31)4, p. 32-47.

Nethe, *WPNR* 2022

M.Y. Nethe, '*End-of-life obligations* van bestuurders. *Enige opmerkingen over het wetsvoorstel Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie*' *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* 2022/7384, p. 633-636.

De Neve, *TvJ* 2023

A.G. de Neve, 'Additionele verslaggevingsvereisten bij turbo-liquidatie: middel erger dan de kwaal?', *Tijdschrift voor jaarrekeningenrecht* 2023, nr. 1, p. 17-20.

Renssen, noot *JOR* 2025/76

S. Renssen, noot bij HR 27 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1631 (*Adjuncten Properties/Söderqvist q.q.*), *JOR* 2025/3, nr. 76.

Renssen, *AA* 2024

S. Renssen, 'De tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een lege huls', *Ars Aequi* 2024 (AA20240120), p. 120-123.

Renssen, *JBN* 2023

S. Renssen, 'De ontoereikende Tijdelijke Wet Transparantie Turboliquidatie', *Juridische berichten voor het notariaat*, 2023/7-8, nr. 34 p. 15-17.

Renssen, *Ondernemingsrecht* 2023

S. Renssen, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een goed begin is het halve werk?', *Ondernemingsrecht* 2023, afl. 13, nr. 82,p. 592-595.

Renssen, *TvOB* 2023

S. Renssen, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een tijdelijke verbetering?', *Tijdschrift voor Vennootschaps- en Rechtspersonenrecht* 2023, nr. 5, p. 118-121.

Renssen, *MvO* 2021

S. Renssen, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: een doekje voor het bloeden', *Maandblad voor ondernemingsrecht* 2021, nr. 11, p. 339-346.

Renssen, *Ondernemingsrecht* 2014

S. Renssen, Een BV in zwaar weer: turboliquidatie of faillissementsaanvraag, *Ondernemingsrecht* 2014, 121.

Van Schie, *TvHB* 2024

M. van Schie, 'Pas op voor de (turbo)liquiderende huurder', *Tijdschrift voor huurrecht bedrijfsruimte* 2024, nr. 3, p. 129-134.

Tekstra, *FIP* 2016

A.J. Tekstra, 'De turboliquidatie 2.0: over plof-BV's, plofkippen en lege boedels', *Tijdschrift Financiering, Zekerheden en Insolventierechtpraktijk* 2016/8.

Vakstudie-Nieuws, 2023

Vakstudie-Nieuws 2023/34.23: 'Vanaf 15 november 2023 extra transparantieverplichtingen bij turboliquidatie', p. 79-83.

Van Tilborgh & Van Keulen, *TvCu* 2023

J. van Tilborgh & L. van Keulen, 'De Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie: alleen een extra last voor bestuurders of ook een vooruitgang voor schuldeisers?', *Tijdschrift voor curatoren* 2023, nr. 4/5, p. 70-76.

Van Veen, *TvOB* 2022

W.J.M. van Veen, 'Over misbruik van bevoegdheid en turboliquidatie', *Tijdschrift voor Vennootschaps- en Rechtspersonenrecht* 2022/3, p. 97-103.

Van Vught, *Ondernemingsrecht* 2023

K. van Vught, 'Bestuurdersaansprakelijkheid als regel. Het Berghuizer vermoeden.', *Ondernemingsrecht* 2023/23, p. 155-167.

Zonneveld & Bakker, *OenF* 2024

S. Zonneveld en A.C.A.D. Bakker, 'Vereffening van insolvente micro-ondernemingen volgens de voorgestelde insolventierichtlijn', *Onderneming en Financiering* 2024(32), p. 47-60.

Jurisprudentie

Hoge Raad

HR 21 april 2023, ECLI:NL:HR:2023:543, *BNB* 2023/114[c] m.nt. P.G.H. Albert

HR 18 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3636 (*Hoeksma q.q./R.M. Trade*)

HR 5 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2627 (*RCI Financial Services/Kastrop*)

HR 27 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1631 (*Adjuncten Properties/Söderqvist q.q.*)

HR 11 oktober 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0366 (*Bouwbedrijf Vianen*)

Gerechtshof

Gerechtshof Den Haag, 17 juli 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1677 (*Ultra Nice/Hericon*)

Rechtbanken

Rb. Noord-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2043

Rb. Rotterdam 16 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:191

Rb. Den Haag 7 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17044

Rb. Den Haag 26 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5951

Rb. Rotterdam 15 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2334

Rb. Noord-Holland 18 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:4677

Rb. Rotterdam 15 mei 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:4382

Rb. Gelderland 6 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2441

Rb. Den Haag 1 mei 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4354

Rapporten / analyses

Rapport Beloning van curatoren

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*, Den Haag: Boom, 2024, zie: https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3432.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het onderzoek dat de Universiteit Leiden en SEO Economisch Onderzoek hebben uitgevoerd naar de knelpunten bij de financiering van faillissementscuratoren in Nederland en de mogelijke oplossing daarvan. Het onderzoek is verricht in opdracht van het WODC, op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Rapport Signalen fraude in de zorg

Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ), *Rapport Signalen fraude in de zorg 2023*: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/30/rapport-signalen-fraude-in-de-zorg-2023

Dit rapport geeft inzicht in de signalen van zorgfraude die de IKZ-partners in 2023 hebben gedeeld via het registratiesysteem van het IKZ, beschrijft voorbeelden van de binnen het IKZ voorkomende fraudeproblematiek en de waargenomen trends en ontwikkelingen in 2023.

Rapport Positie curator en civielrechtelijk bestuursverbod

G. Homburg, S. Berends, D. van Halen en E. Mulder (Regioplan), *Evaluatie Wet versterking positie curator en Wet civielrechtelijk bestuursverbod*, Amsterdam 2023, https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3296.

Dit rapport doet verslag van de in één onderzoek gecombineerde evaluaties van de Wet versterking positie curator en de Wet civielrechtelijk bestuursverbod. Het onderzoek is tussen begin 2022 en medio 2023 uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.

Rapport Krachten gebundeld

KPMG Advisory N.V., *Krachten gebundeld Naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland*, Amstelveen 2023, https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/nl/pdf/2025/sectoren/krachten-gebundeld-markets.pdf

Met dit onderzoek is een verkenning verricht naar de kansen en mogelijkheden om door samenwerking van de verschillende groepen poortwachters, dan wel door het toepassen van creatieve andere werkwijzen, een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de antiwitwasketen en de naleving van de Sw te realiseren. Dit onderzoek is verricht in de periode van medio maart tot eind juni 2023 door KPMG Advisory N.V. (KPMG) op verzoek van onder meer de NVB, de KNB en diverse andere brancheverenigingen of belangenorganisaties.

Rapport Verkenning aanpak faillissementsfraude

M. Beke, L. de Swart, G. op 't Hoog, Y. Ritmeester, A. Kabki, F. Ortiz Aldana en W. Bollen (Ecorys), *Eindrapport Verkenning naar aanpak bestrijding van veelplegers van faillissementsfraude*, Rotterdam 20 augustus 2021, https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3099/3175

Dit rapport doet verslag van het in opdracht van WODC door Ecosys uitgevoerde onderzoek om beter inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de groep veelplegers in de faillissementsfraude en hun modus operandi.

Analyse 2019

Ministerie van Financiën, *Analyse (turbo)liquidaties*, 19 september 2019, zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/07/analyse-turboliquidaties

Deze cijfermatige analyse naar (turbo)liquidaties heeft de Belastingdienst (Afdeling DataFundamenten & Analytics) uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Het onderzoek was bedoeld om een nadere inschatting te maken van de aard en omvang van misbruik bij (turbo)liquidaties.

Annex 6: Overzicht betreffende het beperkte jurisprudentieonderzoek

Geselecteerde jurisprudentie inzake de turboliquidatie

De in paragraaf 2.6 aangehaalde jurisprudentie voor het beperkte jurisprudentieonderzoek over de turboliquidatie is gebaseerd op de volgende 50 uitspraken:[319]

Rb. Midden-Nederland 15 januari 2011, ECLI:NL:RBMNE:2025:90

Hof Amsterdam 31 maart 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ1156

Rb. Rotterdam 20 november 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:10377

Rb. Den Haag 10 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1967

Rb. Den Haag 11 maart 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2569

Rb. Gelderland 14 oktober 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:6732

Rb. Overijssel 19 september 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4057

Rb. Rotterdam 18 mei 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:3879

Rb. Noord-Nederland 1 augustus 2018, ECLI:NL:RBNNE:2019:1294

Rb. Zeeland-West-Brabant 1 augustus 2018, ECLI:NL:RBZWB:2018:4728

Rb. Den Haag 19 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:7376

Hof Den Haag 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1490

Rb. Rotterdam 2 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9726

Rb. Limburg 31 augustus 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3187

Rb. Rotterdam 15 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:8627

Rb. Gelderland 2 maart 2022, ECLI:NL:RBGEL:2021:6737

Hof Arnhem-Leeuwarden 25 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6385

Rb. Oost-Brabant 10 september 2022, ECLI:NL:RBOBR:2023:4390

Rb. Rotterdam 10 september 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:7451

Rb. Noord-Nederland 14 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2022:870

Rb. Overijssel 24 juli 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:2883

Rb. Limburg 2 augustus 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:4975

Rb. Rotterdam 9 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7201

Rb. Overijssel 15 augustus 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:3379

[319] Deze 50 uitspraken tussen 1995 en april 2025 zijn geselecteerd op basis van een zoekopdracht in rechtspraak.nl naar uitspraken waarin wordt gesproken over een turboliquidatie en/of wordt verwezen naar art. 2:19 lid 4 BW en zijn binnen de zoekresultaten als het meest relevant weergegeven.

Rb. Den Haag 15 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12254

Hof Arnhem-Leeuwarden 22 augustus 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:7034

Rb. Rotterdam 30 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7444

Rb. Limburg 23 september 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:5146

Hof Den Haag 26 september 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:2090

Rb. Gelderland 29 september 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5520

Rb. Rotterdam 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9578

Rb. Gelderland 23 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5845

Rb. Rotterdam 27 oktober 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9974

Rb. Gelderland 6 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6577

Rb. Oost-Brabant 23 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:271

Rb. Oost-Brabant 23 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:270

Hof Arnhem-Leeuwarden 27 februari 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:1467

Hof Amsterdam 19 maart 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:697

Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:471

Hof 's-Hertogenbosch 11 april 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:1254

Rb. Overijssel 23 juli 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:3945

Rb. Noord-Holland 28 augustus 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:8639

Rb. Noord-Holland 6 september 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:9150

Rb. Rotterdam 7 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:11189

Rb. Midden-Nederland 7 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5775

Hof ’s-Hertogenbosch 17 december 2024, ECLI:NL:GHSHE:2023:843

Rb. Den Haag 15 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2024:21551

Rb. Midden-Nederland 29 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:228

Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1350

Hof Amsterdam 20 maart 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:811

Geselecteerde jurisprudentie inzake de Tijdelijke wet

De in paragraaf 2.6 aangehaalde jurisprudentie voor het beperkte jurisprudentieonderzoek is gebaseerd op de volgende 5 uitspraken:[320]

Rb. Rotterdam 15 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2334

Rb. Den Haag 26 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5951

Rb. Den Haag 7 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17044

Rb. Rotterdam 16 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:191

Rb. Noord-Nederland 7 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2043

[320] Deze 5 uitspraken tussen 2023 en 2025 zijn geselecteerd op basis van een zoekopdracht in rechtspraak.nl naar uitspraken waarin de Tijdelijke wet wordt aangehaald.

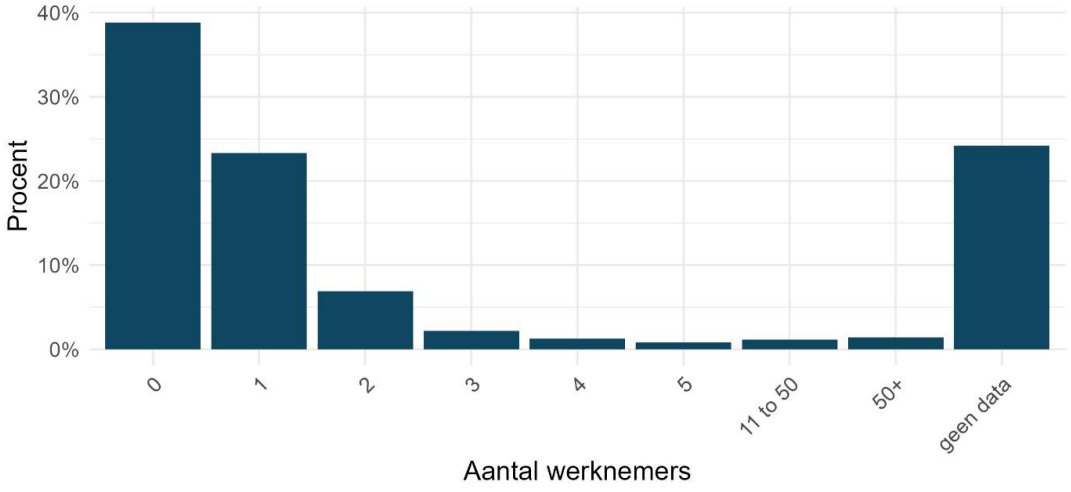
Annex 7: Analyse KvK data

Turboliquidatie en werknemers

In Figuur A7.1 is het aantal werknemers van geturboliquideerde rechtspersonen weergegeven, zoals aan het handelsregister is opgegeven. Dit betreft aantallen werknemers voor de gehele dataset (oktober 2018 tot februari 2025). Een beperking bij deze data is dat ondernemers deze gegevens zelf moeten bijhouden in het handelsregister; het is onbekend of ondernemers dat (regelmatig) doen. Daarnaast is niet uit de data af te leiden of bij rechtspersonen met één werknemer dit dezelfde persoon is als de bestuurder-enig aandeelhouder is.

Een substantieel deel van de dataset bevat geen gegevens over het aantal werknemers. Desondanks is te zien dat in vrijwel alle bekende gevallen sprake is van geen of een enkele werknemer. Dit komt overeen met het beeld uit interviews.

Figuur A7.1 De verdeling van het aantal werknemers per turboliquidatie in de gehele dataset



Turboliquidatie per bedrijfssector

Figuur A7.2 De tien meest voorkomende type bedrijven per jaar, op basis van SBI-codes

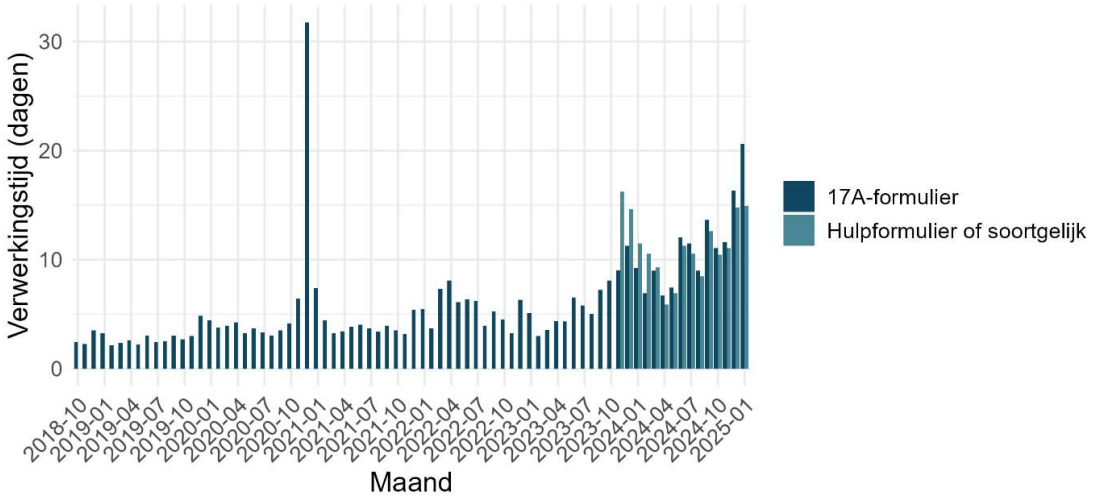
Hoofdactiviteit.omschrijving	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Administratiekantoren voor aandelen en obligaties	2.8%	2.5%	3.4%	3.3%	2.9%	2.4%
Advisering op het gebied van management en bedrijfsvoering (geen public relations en organisatie- adviesbureaus)	0%	0%	1.2%	0%	1.3%	1.4%
Beleggingsinstellingen met beperkte toetreding	4.8%	5%	4.8%	3.8%	4.6%	5%
Beoefening van podiumkunst	0%	0%	0%	1.7%	0%	0%
Financiële holdings	24.2%	24.4%	22.3%	19.8%	23.7%	22.8%
Holdings (geen financiële)	3.2%	3.8%	3.6%	3.5%	5.1%	5.6%
Ingenieurs en overig technisch ontwerp en advies	0%	1.3%	1.3%	0%	1.3%	1.3%
Ontwikkelen, produceren en uitgeven van software	1.8%	2%	1.8%	0%	2%	2%
Organisatie-adviesbureaus	4.5%	4.5%	4.1%	3.3%	4.1%	4.1%
Overig maatschappelijk advies, gemeenschapshuizen en samenwerkingsorganen op het gebied van welzijn	0%	0%	0%	1.7%	0%	0%
Overige administratiekantoren	1.3%	0%	0%	0%	0%	0%
Overige belangenbehartiging (rest)	2.2%	2.1%	3%	4.3%	1.9%	2.3%
Overige ideële organisaties (rest)	0%	0%	0%	1.8%	0%	0%
Steunfondsen (niet op het gebied van welzijnszorg)	1.5%	1.5%	2.2%	3.2%	1.3%	1.8%
Vermogensbeheer	1.5%	1.3%	0%	0%	0%	0%

Turboliquidatie in concernverband

In de data-analyse hebben we geen duidelijk beeld van hoeveel turboliquidaties zijn uitgevoerd binnen concernverband. Hoewel de SBI-codes voor holdings in ieder geval een deel van de bedrijven uit concernrelaties ondervangen, kunnen bedrijven in concernverband ook andere SBI-codes hebben (bijv. een werkmaatschappij die alleen de opdracht heeft op te treden als projectontwikkelaar kan onder een SBI-code voor 'bouw' vallen). Hierdoor is het niet inzichtelijk of een rechtspersoon ten tijde van de turboliquidatie binnen een concernverband opereerde.

Verwerkingstijd opgaven turboliquidatie bij handelsregister

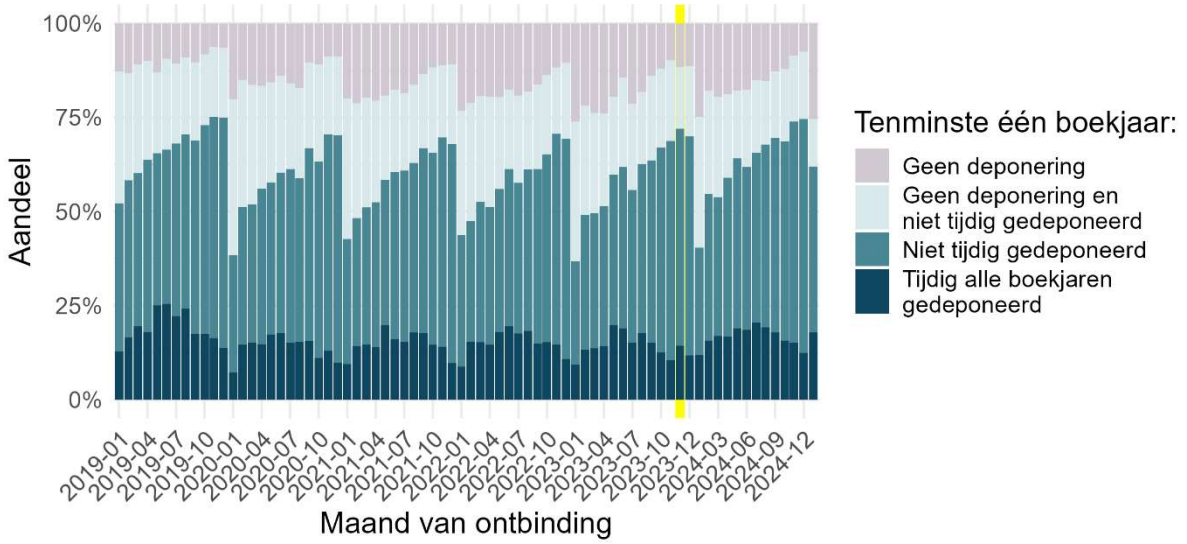
Figuur A7.3 Gemiddelde verwerkingstijd van de KvK[321]



Turboliquidatie en 'inhalen' deponering jaarrekeningen

Figuur A7.4 Het aandeel rechtspersonen per maand van ontbinding en de mate waarin een jaarrekening in de voorgaande drie boekjaren (tijdig) is gedeponeerd, bij een termijn van 8 maanden voor de tijdigheid[322].

[321] Tot de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet (15 november 2023) was de deponering in het kader van de verantwoordingsverplichting, die plaatsvindt met het hulpformulier of soortgelijke documenten) nog niet wettelijk voorgeschreven.
[322] De gele lijn markeert de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet.


100%
75%
50%
25%
0%
Aandeel
2019-01
2019-04
2019-07
2019-10
2020-01
2020-04
2020-07
2020-10
2021-01
2021-04
2021-07
2021-10
2022-01
2022-04
2022-07
2022-10
2023-01
2023-04
2023-07
2023-10
2023-12
2024-03
2024-06
2024-09
2024-12
Maand van ontbinding
Tenminste één boekjaar:
Geen deponering
Geen deponering en niet tijdig gedeponeerd
Niet tijdig gedeponeerd
Tijdig alle boekjaren gedeponeerd

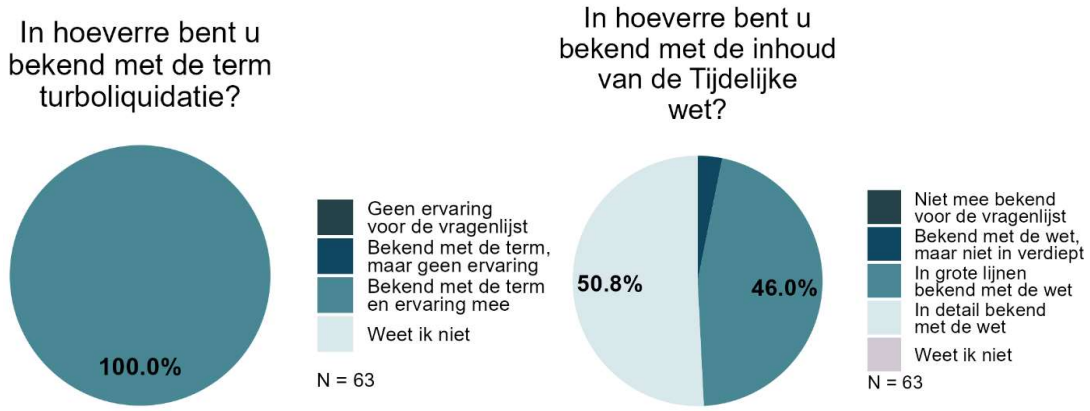
Annex 8: Lijst van gesprekspartners

Tabel A8.1 Overzicht gesprekspartners

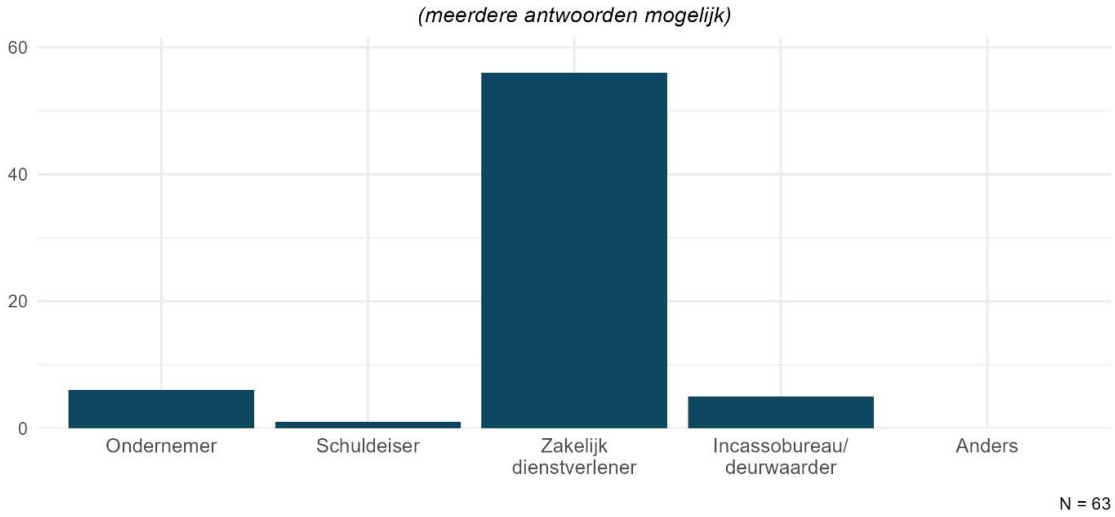
Beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid Beleidsmedewerker van het ministerie van Economische Zaken Beleidsmedewerkers van het ministerie van Financiën. Kamer van Koophandel FIOD Belastingdienst OM IKZ M.Y. Nethe (Rijksuniversiteit Groningen) E. de Kloe (Erasmus Universiteit Rotterdam) S. Renssen (Universiteit Maastricht) Accountant Administratiekantoren (2) Belastingadviseur Notaris (3) Advocaat/curator (4) Juridisch adviseur (2)

Annex 9: Aanvullende enquête figuren

Figuur A9.1 Bekendheid met turboliquidatie en de Tijdelijke wet.

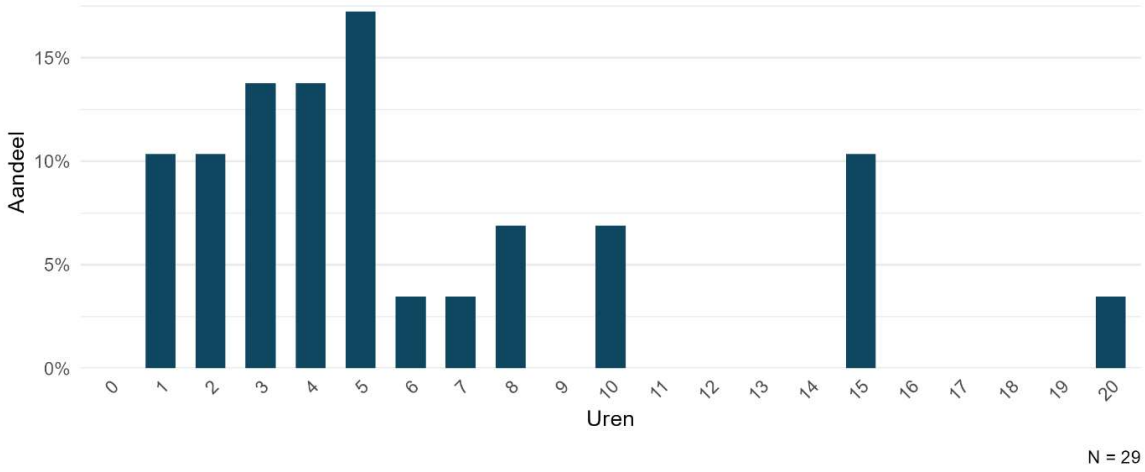


Figuur A9.2 De enquête is voornamelijk ingevuld door zakelijk dienstverleners

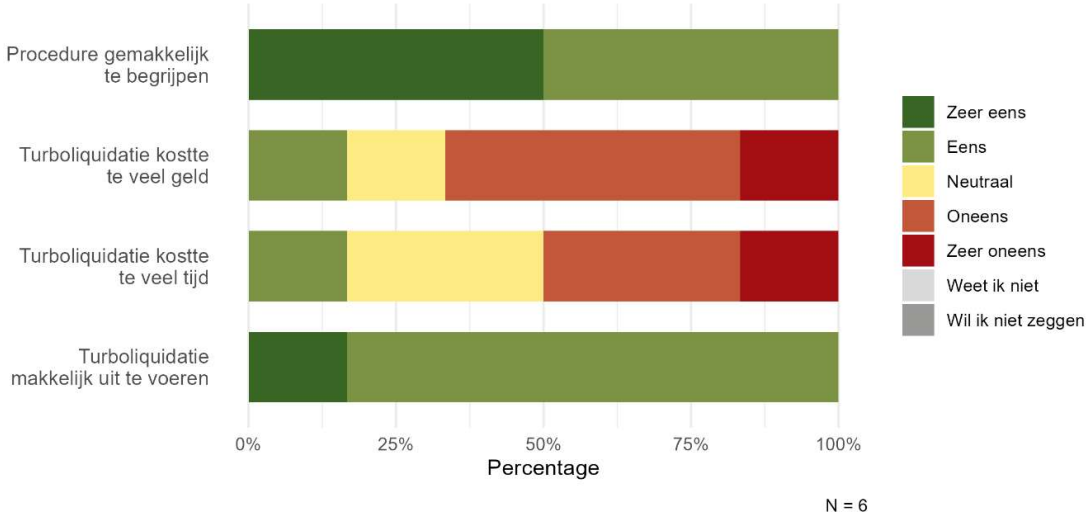


Noot: Omdat meerdere antwoorden tegelijk mogelijk zijn, tellen de percentages op tot meer dan 100 procent. De figuur geeft voor elke optie weer hoeveel van de respondenten daarvoor heeft gekozen. De optie met het hoogste percentage is dus het meest gekozen.

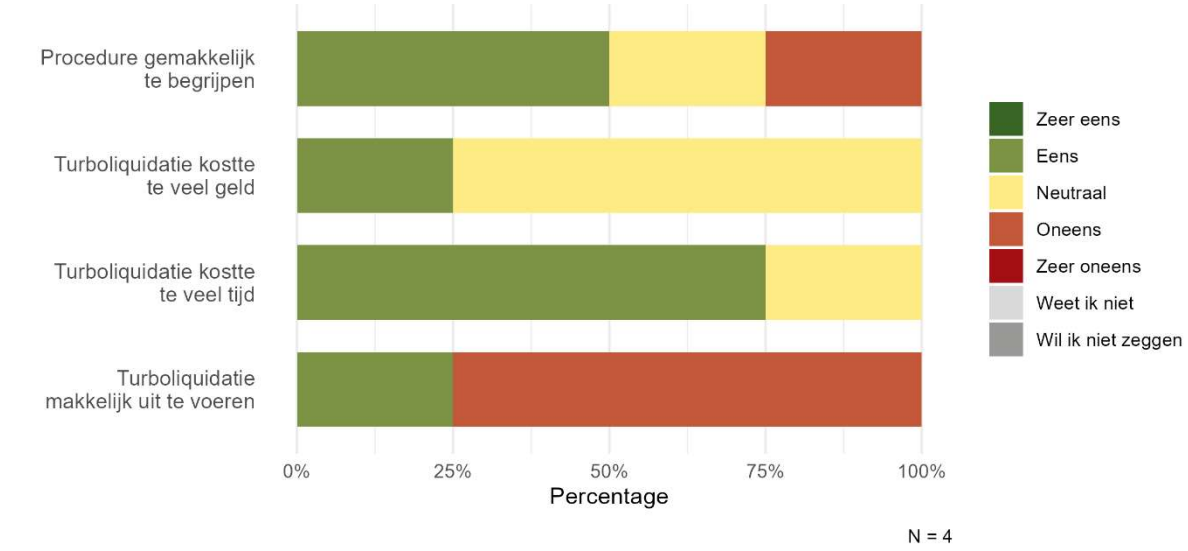
Figuur A9.3 Het aantal uren dat zakelijk dienstverleners besteden aan een turboliquidatie



Figuur A9.4 Eenvoud en efficiëntie van turboliquidaties vóór de Tijdelijke wet



Figuur A9.5 Eenvoud en efficiëntie van turboliquidaties onder de Tijdelijke wet



Annex 10: Enquêtevragen en verspreiding

Tabel A10.1 Lijst met branchevereenigingen die de enquête verspreid hebben.

• NOB • NEVOA • Insolad • JIRA • VCMB • KBVG • VON

Enquête - start

Zoals aangegeven in de inleiding

1. In hoeverre bent u bekend met de term turboliquidatie?
    - Ik wist voor deze vragenlijst niet wat een turboliquidatie was
    - Ik ben bekend met het begrip turboliquidatie, maar heb er nooit mee te maken gehad
    - Ik ben bekend met het begrip turboliquidatie, en heb er ervaring mee
    - Weet ik niet
2. In hoeverre bent u bekend met de inhoud van de Tijdelijke wet?
    - Ik wist voor deze vragenlijst niet dat de wet bestond
    - Ik weet dat de wet bestaat, maar ik heb me er niet in verdiept
    - Ik ben in grote lijnen bekend met de inhoud van de wet
    - Ik ben in detail bekend met de inhoud van de wet
    - Weet ik niet
3. Kunt u aangeven onder welke categorie u valt? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Ondernemer (bestuurder, aandeelhouder, commissaris, toezichthouder, etc.)
    - Schuldeiser
    - Zakelijk dienstverlener (accountant, advocaat, notaris, etc.)
    - Incassobureau, deurwaarder
    - Anders, namelijk:
4. Kunt u aangeven welke situatie voor u geldt? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Ik heb **vóór** 15 november 2023 een of meer rechtspersonen beëindigd met een turboliquidatie
    - Ik heb **na** 15 november 2023 een of meer rechtspersonen beëindigd met een turboliquidatie

- Ik ben **vóór** 15 november 2023 betrokken geweest bij de beëindiging van een of meer rechtspersonen door turboliquidatie (bijvoorbeeld als adviseur of advocaat) of ben daar voor gevraagd.
- Ik ben **na** 15 november 2023 betrokken geweest bij de beëindiging van een of meer rechtspersonen door turboliquidatie (bijvoorbeeld als adviseur of advocaat) of ben daarvoor gevraagd.
- Ik ben **vóór** 15 november 2023 betrokken geweest bij een schuldeiser vanwege een beëindiging van een of meer rechtspersonen middels een turboliquidatie (bijvoorbeeld als adviseur of advocaat)
- Ik ben **na** 15 november 2023 betrokken geweest bij een schuldeiser vanwege een beëindiging van een rechtspersoon middels een turboliquidatie (bijvoorbeeld als adviseur of advocaat)
- Ik ben schuldeiser (geweest) van een rechtspersoon die **na** 15 november 2023 is beëindigd door een turboliquidatie
- Ik ben schuldeiser (geweest) van een rechtspersoon die **vóór** 15 november 2023 is beëindigd door een turboliquidatie
- Geen van bovenstaande / Wil ik niet zeggen [Exit]

[Iedereen]

5. De volgende stellingen hebben betrekking op de periode **voordat** de Tijdelijke wet werd ingevoerd (**vóór** 15 november 2023). In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over de turboliquidatie waarmee u ervaring heeft/waarbij u betrokken bent geweest? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet + wil ik niet zeggen)
    - Er was sprake van een gebrek aan transparantie
    - De rechtsbescherming van schuldeisers was niet toereikend
    - Er was sprake van misbruik
6. De volgende stellingen hebben betrekking op de periode **nadat** de Tijdelijke wet in werking is getreden (**na** 15 november 2023). In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen over turboliquidaties waarmee u ervaring heeft/waarbij u betrokken bent geweest? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet + wil ik niet zeggen)
    - De wet heeft daadwerkelijk een positief effect op de transparantie van de ontbinding
    - De wet heeft de rechtsbescherming van schuldeisers in de praktijk verbeterd
    - De wet draagt bij aan het tegengaan van misbruik van turboliquidatie
7. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

a. Per item onder a, indien eens of zeer eens: u hebt aangegeven het eens/zeer eens te zijn met de stellig dat er een gebrek aan transparantie was, kunt u toelichten wat er precies aan de hand was?

Ondernemers – nieuw

*U heeft aangegeven **na** 15 november 2023 een of meer rechtspersonen te hebben beëindigd met een turboliquidatie. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de nieuwe regeling. In de kern vraagt deze procedure om het deponeren van bepaalde stukken bij het handelsregister wanneer een rechtspersoon ontbonden wordt. De turboliquidatie is een alternatief voor het beëindigen van een rechtspersoon via de reguliere vereffeningsprocedure. De turboliquidatie is vaak sneller, maar mag alleen gebruikt worden in bepaalde gevallen.*

De volgende stellingen gaan over uw ervaring met deze verplichting. Let op: de informatie genoemd hieronder kan zijn opgenomen in een of meer door u gedeponeerde documenten.

8. Heeft u documenten gedeponeerd bij het handelsregister als onderdeel van het ontbinden van uw rechtspersoon?
    - Ja
    - Nee
    - Weet ik niet (meer)
    - Wil ik niet zeggen
9. [Indien 8 = Ja] Welke informatie heeft u na de turboliquidatie gedeponeerd bij het handelsregister? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Een balans
    - Een staat van baten en lasten
    - Een of meer jaarrekeningen over voorgaande boekjaren die nog niet eerder bij het handelsregister waren gedeponeerd
    - Een beschrijving van de oorzaak van het ontbreken van baten op het moment van ontbinding
    - Een beschrijving van de manier waarop voorafgaand aan de ontbinding de baten te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld
    - Voor zover van toepassing - Een beschrijving van de reden(en) waarom een of meer schuldeisers onbetaald zijn gebleven.
    - Anders, namelijk:
    - Dat weet ik niet (meer)
    - Dat wil ik niet zeggen

10. Kunt u aangeven in welke mate u de turboliquidatie als eenvoudig en efficiënt hebt ervaren? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet + wil ik niet zeggen).

- De procedure van de turboliquidatie was gemakkelijk te begrijpen;
- Het was gemakkelijk om de turboliquidatie uit te voeren;

- De turboliquidatie kostte niet te veel tijd;
- De turboliquidatie kostte niet te veel geld.

11. Was het nodig om een adviseur in te schakelen om de turboliquidatie uit te voeren?

- Ja, het was te ingewikkeld om zelf te doen
- Ja, ik schakel meestal een adviseur in voor juridische kwesties
- Nee, het was voldoende duidelijk wat ik moest doen
- Nee, omdat … [toelichting in open veld]

12. [Als 10 = ja] Kunt u aangeven wat de kosten waren voor het inschakelen van advies?

    - € 0 - € 500
    - € 500 - € 1.000
    - € 1.000 – € 2.500
    - € 2.500 - € 5.000
    - € 5.000 - € 10.000
    - Meer dan € 10.000
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen

13. [Als 10 = nee] Hoe heeft u de administratieve lasten (tijd, moeite en kosten) van de turboliquidatie ervaren?

    - Zeer hoog
    - Hoog
    - Neutraal
    - Laag
    - Zeer laag
    - Weet ik niet / Wil ik niet zeggen

De onderstaande vragen gaan over de administratieve lasten uitgedrukt in tijd en/of geld. U kunt kiezen om beide vragen te beantwoorden. Indien u meerdere turboliquidaties heeft uitgevoerd kunt u een gemiddelde aangeven.

14. [Als 10 = nee] Kunt u bij benadering aangeven hoeveel uur u kwijt was aan de turboliquidatie? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)

15. [Als 10 = nee] Kunt u bij benadering aangeven hoeveel kosten u heeft moeten maken om de turboliquidatie uit te voeren? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)

16. [Als 12 = zeer hoog/hoog] Kunt u toelichten waarom u de administratieve lasten als (zeer) hoog hebt ervaren? (optioneel)
17. Kunt u per onderdeel aangeven in welke mate dat bijdroeg aan de door u ervaren administratieve lasten? (zeer hoog t/m zeer laag + weet ik niet + niet van toepassing)
    - De balans en staat van baten en lasten
    - De jaarrekeningen betreffende voorgaande boekjaren
    - De beschrijving van de oorzaak voor het ontbreken van baten
    - De beschrijving van de manier waarop het vermogen van de rechtspersoon is vereffend voorafgaand aan de ontbinding
    - De beschrijving van de wijze waarop de baten te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld
    - De beschrijving van de reden(en) waarom een of meer schuldeisers (gedeeltelijk) onbetaald zijn gebleven.
18. Heeft u een mededeling aan uw schuldeisers gedaan dat de hiervoor genoemde documenten bij het handelsregister waren gedeponeerd?
    - Ja, ik heb dat zelf gedaan
    - Ja, ik heb dat laten doen door een adviseur of (zakelijk) dienstverlener
    - Nee, ik heb geen mededeling gedaan
    - Nee, ik had geen overgebleven schuldeisers
19. [Als 17 = ja, zelf] Op welke wijze heeft u de mededeling gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Per email
    - Per brief
    - Per aangetekende brief
    - Via social media (Instagram, Facebook, Linkedin, etc.)
    - Telefonisch (bellen, bericht)
    - Fysiek
    - Anders, namelijk:
20. Hoe heeft u de administratieve lasten van de mededelingsverplichting doen ervaren?

- Zeer hoog
- Hoog
- Neutraal
- Laag

- Zeer laag
- Weet ik niet
- Wil ik niet zeggen

21. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

Slotblok over het alternatief

22. Hebt u overwogen deze reguliere vereffeningsprocedure te gebruiken in plaats van de turboliquidatie?
    - Ja
    - Nee
    - Weet ik niet
23. Waarom wel / niet? (optioneel)
24. Hebt u overwogen andere stappen te ondernemen dan een reguliere of een turboliquidatie?
    - Nee
    - Ja, een faillissement aanvragen (als er schulden in de rechtspersoon zaten)
    - Ja, de rechtspersoon door een ander laten overnemen
    - Ja, niets doen en de vennootschap leeg laten voortbestaan
    - Anders, namelijk:
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen

Ondernemers - oud

*U heeft aangegeven **voor** 15 november 2023 een of meer rechtspersonen te hebben beëindigd met een turboliquidatie. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de oude regeling.*

25. Kunt u aangeven in welke mate u de turboliquidatie als eenvoudig en efficiënt hebt ervaren? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet + wil ik niet zeggen)

- De procedure van de turboliquidatie was gemakkelijk te begrijpen;
- Het was gemakkelijk om de turboliquidatie uit te voeren;
- De turboliquidatie kostte niet te veel tijd;
- De turboliquidatie kostte niet te veel geld.

26. Was het nodig om een adviseur in te schakelen om de turboliquidatie uit te voeren?
    - Ja, het was te ingewikkeld om zelf te doen

- Ja, ik schakel meestal een adviseur in voor juridische kwesties
- Nee, het was voldoende duidelijk wat ik moest doen
- Nee, omdat … [toelichting in open veld]

27. [Als 25 = ja] Kunt u aangeven wat de kosten waren voor het inschakelen van advies?
    - € 0 - € 500
    - € 500 - € 1.000
    - € 1.000 – € 2.500
    - € 2.500 - € 5.000
    - € 5.000 - € 10.000
    - Meer dan € 10.000
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen
28. [Als 25 = nee] Hoe heeft u de administratieve lasten van de turboliquidatie ervaren?
    - Zeer hoog
    - Hoog
    - Neutraal
    - Laag
    - Zeer laag
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen

De onderstaande vragen gaan over de administratieve lasten uitgedrukt in tijd en/of geld. U kunt kiezen om beide vragen te beantwoorden. Indien u meerdere turboliquidaties heeft uitgevoerd kunt u een gemiddelde aangeven.

29. [Als 25 = nee] Kunt u bij benadering aangeven hoeveel uur u kwijt was aan de turboliquidatie? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)
30. Als 25 = nee] Kunt u bij benadering aangeven hoeveel kosten u heeft moeten maken om de turboliquidatie uit te voeren? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)
31. [Als 27 = zeer hoog/hoog] Kunt u verder toelichten waarom u de administratieve lasten als (zeer) hoog hebt ervaren? (optioneel)

Slotblok

32. Hebt u overwogen deze reguliere vereffeningsprocedure te gebruiken in plaats van de turboliquidatie?
    - Ja
    - Nee
    - Weet ik niet
33. Waarom wel / niet? (optioneel)
34. Hebt u overwogen andere stappen te ondernemen dan een reguliere of een turboliquidatie?
    - Nee
    - Ja, een faillissement aanvragen (als er schulden in de rechtspersoon zaten)
    - Ja, de rechtspersoon door een ander laten overnemen
    - Ja, niets doen en de vennootschap leeg laten voortbestaan
    - Anders, namelijk:
    - Weet ik niet / Wil ik niet zeggen

Ondernemers – oud en nieuw

*U heeft aangegeven zowel **voor** als **na** 15 november 2023 een of meer rechtspersonen te hebben beëindigd met een turboliquidatie. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de oude **en** nieuwe regeling.*

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de verantwoordings- en mededelingsverplichting. Bestuurders hebben een verplichting om stukken te deponeren waarin financiële rekening en verantwoording wordt afgelegd bij de Kamer van Koophandel. Vervolgens dienen de bestuurders daar mededeling van te doen aan eventueel nog niet betaalde schuldeisers.

35. Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de onderstaande vragen? (5-puntsschaal + weet ik niet/wil ik niet zeggen)
    - De verplichting om stukken te deponeren bij de KvK zorgt voor
        - eenvoudigere turboliquidaties?
        - efficiëntere turboliquidaties?
        - transparantere turboliquidaties?
        - meer rechtsbescherming van schuldeisers?
        - minder misbruik?
    - De verplichting om hier melding van te maken bij schuldeisers zorgt voor eenvoudigere turboliquidaties
        - eenvoudigere turboliquidaties?
        - efficiëntere turboliquidaties?

- transparantere turboliquidaties?
- meer rechtsbescherming van schuldeisers?
- minder misbruik?

36. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

Schuldeisers – nieuw

*U heeft aangegeven schuldeiser te zijn (geweest) van een of meer rechtspersonen die **na** 15 november 2023 is beëindigd met een turboliquidatie. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de nieuwe regeling.*

De volgende stellingen gaan over uw ervaring met deze plichten.

37. Welk effect had de turboliquidatie op uw positie als schuldeiser (in het kader van de rechtsbescherming)? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Geen effect, mijn vordering is voor de ontbinding betaald
    - Ik heb mijn vordering(en) niet kunnen innen
    - Ik ontdekte pas later dat de onderneming beëindigd was
    - Ik heb geen juridische stappen kunnen ondernemen
    - Anders, namelijk:
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen
38. Heeft u het handelsregister geraadpleegd om documenten over de turboliquidatie te raadplegen?
    - Ja
    - Nee
    - Ja, maar er waren geen stukken gedeponeerd
    - Weet ik niet
    - Wil ik niet zeggen
39. Welke van de geraadpleegde documenten waren als schuldeiser nuttig voor u?
    - De balans en staat van baten en lasten
    - De jaarrekeningen betreffende voorgaande boekjaren
    - De beschrijving van de oorzaak voor het ontbreken van baten
    - De beschrijving van de manier waarop het vermogen van de rechtspersoon is vereffend voorafgaand aan de ontbinding
    - De beschrijving van de wijze waarop de baten te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld

- De beschrijving van de reden(en) waarom een of meer schuldeisers (gedeeltelijk) onbetaald zijn gebleven.

40. Kunt u toelichten op welke manier de geraadpleegde documenten hebben geholpen? (optioneel)

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de mededelingsverplichting. Bestuurders dienen schriftelijk mededeling te doen aan eventuele achtergebleven schuldeisers dat de stukken gedeponeerd zijn.

41. Heeft u een dergelijke mededeling ontvangen?

    - Ja
    - Nee
    - Weet ik niet / Wil ik niet zeggen

42. Als 40 = ja] Op welke wijze is de mededeling gedaan?

    - Per email
    - Per brief
    - Per aangetekende brief
    - Via social media (Instagram, Facebook, Linkedin, etc.)
    - Telefonisch (bellen, bericht)
    - Fysiek
    - Anders, namelijk:

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is het inzagerecht voor de schuldeisers in de administratie van de ontbonden rechtspersoon als de bestuurders zich niet hebben gehouden aan hun verantwoordingsverplichting. Dit recht kan door de rechter worden verleend.

43. Heeft u bij de rechter een beroep gedaan op het inzagerecht voor schuldeisers, en wat was het resultaat?

    - Ja, ik heb inzagerecht verkregen
    - Ja, maar ik heb geen inzagerecht gekregen
    - Nee

44. [Als 42=ja, inzagerecht] Wat was het effect van het verkrijgen van inzagerecht?

    - Ik heb alsnog de door mij gewenste informatie verkregen
    - Ik heb andere relevante informatie verkregen
    - Ik heb geen informatie verkregen omdat er geen administratie meer was
    - Ik heb geen informatie verkregen omdat er tegenwerking vanuit de rechtspersoon was

45. Heeft het inzagerecht u geholpen bij (verdere) juridische stappen?

- Ja
- Nee
- (Nog) onduidelijk

46. Als u verdere (juridische) stappen heeft ondernomen, welke zijn dit? (optioneel)
47. Als u verdere (juridische) stappen heeft ondernomen, hoe heeft u dat ervaren? (optioneel)
48. Had u behoefte aan meer informatie om uw positie te kunnen bepalen als schuldeiser (in het kader van de rechtsbescherming)? Zo ja, kunt u toelichten aan welke informatie u behoefte had en waarom? (optioneel)

Schuldeisers - oud

*U heeft aangegeven schuldeiser te zijn (geweest) van een of meer rechtspersonen die **voor** 15 november 2023 is beëindigd met een turboliquidatie. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de oude regeling.*

49. Welk effect had de turboliquidatie op uw positie als schuldeiser? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
    - Geen effect, mijn vordering is voor de ontbinding betaald
    - Ik heb mijn vordering(en) niet kunnen innen
    - Ik ontdekte pas later dat de onderneming beëindigd was
    - Ik heb geen juridische stappen kunnen ondernemen
    - Anders, namelijk:
    - Weet ik niet / Wil ik niet zeggen
50. Had u behoefte aan meer informatie om uw positie te kunnen bepalen als schuldeiser (in het kader van de rechtsbescherming)? Zo ja, kunt u toelichten aan welke informatie u behoefte had en waarom? (optioneel)
51. Als u verdere (juridische) stappen heeft ondernomen, welke zijn dit? (optioneel)
52. Als u verdere (juridische) stappen heeft ondernomen, hoe heeft u dat ervaren? (optioneel)

Schuldeisers – oud en nieuw

*U heeft aangegeven schuldeiser te zijn (geweest) van een of meer rechtspersonen (dat met een turboliquidatie is beëindigd) **voor** 15 november 2023 en van een of meer rechtspersonen **na** 15 november 2023. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure van turboliquidatie volgens de oude **en** nieuwe regeling.*

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de verantwoordings- en mededelingsverplichting. Bestuurders hebben een verplichting om stukken te deponeren waarin financiële rekening en verantwoording wordt afgelegd bij de Kamer van Koophandel. Vervolgens dienen de bestuurders daar mededeling van te doen aan eventueel nog niet betaalde schuldeisers.

53. Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de onderstaande vragen? (5-puntsschaal + weet ik niet/wil ik niet zeggen)

- De verplichting om stukken te deponeren bij de KvK zorgt voor
  - eenvoudigere turboliquidaties?
  - efficiëntere turboliquidaties?
  - transparantere turboliquidaties?
  - meer rechtsbescherming van schuldeisers?
  - minder misbruik?
- De verplichting om hier melding van te maken bij schuldeisers zorgt voor eenvoudigere turboliquidaties
  - eenvoudigere turboliquidaties?
  - efficiëntere turboliquidaties?
  - transparantere turboliquidaties?
  - meer rechtsbescherming van schuldeisers?
  - minder misbruik?

54. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is het inzagerecht voor de schuldeisers in de administratie van de ontbonden rechtspersoon als de bestuurders zich niet hebben gehouden aan hun verantwoordingsverplichting. Dit recht kan door de rechter worden verleend.

55. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet/wil ik niet zeggen)

    Het inzagerecht …

    - … verhoogt de transparantie bij turboliquidaties
    - … verbetert de positie van de schuldeisers
    - … bevordert het tegengaan van misbruik

56. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

Zakelijk dienstverleners optredend voor ondernemers of schuldeisers – nieuw

*U heeft aangegeven betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van een turboliquidatie **na** 15 november 2023. De onderstaande vragen hebben betrekking op de nieuwe regeling van de turboliquidatie*

Wij zijn benieuwd naar hoe vaak cliënten verzoeken om advies over een turboliquidatie in vergelijking met andere beëindigingsvormen, zoals de reguliere vereffeningsprocedure.

57. Kunt u bij benadering aangeven hoe vaak cliënten verzoeken om advies over een turboliquidatie? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)

58. Kunt u bij benadering aangeven hoe vaak cliënten verzoeken om advies over een reguliere vereffeningsprocedure? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)

59. Op welke manier bent u ingegaan op het verzoek tot advisering over turboliquidatie?
    - Afwijzing, dit valt buiten de werkzaamheden die mijn kantoor doet
    - Afwijzing, ik doe dit alleen bij mij bekende cliënten
    - Afwijzing, de risico's zijn te groot, bijvoorbeeld omdat het ontbreken van baten moeilijk is vast te stellen
    - Verwijzing naar de KvK (website), maar verder niet betrokken geweest
    - Uitleg van de procedure maar verder niet betrokken geweest
    - Geaccepteerd en geadviseerd bij het uitvoeren van de turboliquidatie
    - Geaccepteerd en de turboliquidatie volledig uitgevoerd namens de klant.
    - Anders, namelijk:
    - Weet ik niet
60. Kunt u aangeven in welke mate u eenvoud, efficiëntie en transparantie bij de turboliquidatie heeft ervaren? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet)
    - De procedure voor turboliquidatie is begrijpelijk en gemakkelijk uit te voeren
    - Het uitvoeren van een turboliquidatie kost niet te veel tijd en niet te veel geld
    - De informatiepositie van schuldeisers is rond een turboliquidaties afdoende geborgd
61. In hoeverre is de rechtsbescherming voor schuldeisers toereikend wanneer een schuldenaar door turboliquidatie ophoudt te bestaan?
    - Zeer toereikend
    - Toereikend
    - Neutraal
    - Ontoereikend
    - Zeer ontoereikend
    - Weet ik niet
62. In hoeverre komt u situaties tegen van misbruik bij turboliquidaties?
    - Zeer vaak
    - Vaak
    - Soms
    - Zelden
    - Zeer zelden
    - Weet ik niet

- Wil of kan ik niet zeggen

63. Kunt u uw antwoorden toelichten?

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de verantwoordings- en mededelingsverplichting. Bestuurders hebben een verplichting om bij het handelsregister documenten te deponeren waarin financiële rekening en verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens dienen de bestuurders daar mededeling van te doen aan eventueel achtergebleven schuldeisers

64. Voldoen aan de verantwoordings- en mededelingsverplichting is eenvoudig (5-punts + weet niet en wil niet):
    - De balans en staat van baten en lasten
    - De jaarrekeningen van eerdere boekjaren
    - De beschrijving van de oorzaak voor het ontbreken van baten
    - De beschrijving van de wijze waarop de baten te gelde zijn gemaakt en de opbrengsten zijn verdeeld
    - De beschrijving de redenen waarom een of meer schuldeisers (gedeeltelijk) onbetaald zijn gebleven.
    - Niet van toepassing / Wil ik niet zeggen
65. [Als 64 = niet eenvoudig] Kunt u toelichten wat hiervoor zorgt? Hoge administratieve lasten? Weerstand om bepaalde stukken te delen? (optioneel)
66. Hoeveel uur besteed u gemiddeld aan een turboliquidatie? Een schatting volstaat, vul een getal in. (optioneel)
67. Kunt/wilt u uw antwoorden toelichten?

Zakelijk dienstverleners ondernemers en schuldeisers – oud (en nieuw)

*U heeft aangegeven (eveneens) betrokken te zijn geweest bij totstandkoming van een turboliquidatie **voor** 15 november 2023. De onderstaande vragen hebben betrekking op de procedure voor turboliquidaties zoals die bestond in die periode ten opzichte van de huidige procedure na invoering van de Tijdelijke wet.*

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de verantwoordings- en mededelingsverplichting. Bestuurders hebben een verplichting om stukken te deponeren waarin financiële rekening en verantwoording wordt afgelegd bij de Kamer van Koophandel. Vervolgens dienen de bestuurders daar mededeling van te doen aan eventueel nog niet betaalde schuldeisers.

68. Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de onderstaande vragen? (5-puntsschaal + weet ik niet/wil ik niet zeggen)
    - De verplichting om stukken te deponeren bij de KvK zorgt voor
        - eenvoudigere turboliquidaties?
        - efficiëntere turboliquidaties?
        - transparantere turboliquidaties?

    - meer rechtsbescherming van schuldeisers?
    - minder misbruik?
- De verplichting om hier melding van te maken bij schuldeisers zorgt voor eenvoudigere turboliquidaties
    - eenvoudigere turboliquidaties?
    - efficiëntere turboliquidaties?
    - transparantere turboliquidaties?
    - meer rechtsbescherming van schuldeisers?
    - minder misbruik?

69. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)

Een andere maatregel uit de Tijdelijke wet is het inzagerecht voor de schuldeisers als de bestuurders van de ontbonden rechtspersoon hun verantwoordingsverplichting niet hebben nageleefd.

70. Kunt u aangeven of u het eens of oneens bent met de onderstaande vragen? (Ja, Nee + weet ik niet/wil ik niet zeggen)
    - Verhoogt het inzagerecht de eenvoud van de turboliquidaties?
    - Verhoogt het inzagerecht de efficiëntie van de turboliquidaties?
    - Verhoogt het inzagerecht de transparantie bij turboliquidaties?
    - Verbetert het inzagerecht de positie van de schuldeisers?
    - Bevordert het inzagerecht het tegengaan van misbruik?
71. Kunt u uw antwoorden toelichten? (optioneel)
72. Ziet u sinds de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet een verschuiving van het gebruik van turboliquidaties naar andere vormen van beëindiging (zoals regulier vereffenen, faillissement aanvragen, of niet ontbinden en de vennootschap slapend laten doorbestaan)?
    - Ja
    - Nee
    - Weet ik niet
73. [Als 71 = ja] Naar welke andere vormen van beëindiging vindt de verschuiving plaats? (meerdere antwoorden mogelijk)
    - Regulier vereffenen
    - Aanvraag faillissement
    - Niet ontbinden en slapend door laten bestaan

- Anders, namelijk:

74. Ziet u sinds de Tijdelijke wet een verschuiving in de manier waarop u omgaat met verzoeken tot advisering over turboliquidaties? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Ja, ik ben zorgvuldiger in het accepteren van een verzoek tot advisering
- Ja, ik ben gestopt met het adviseren van turboliquidaties
- Ja, ik accepteer vaker een verzoek tot advisering
- Nee, ik zie geen verandering
- Anders, namelijk:
- Weet ik niet

75. Kunt u uw antwoord toelichten? (optioneel)

Algemeen

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is een strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten (WED) als niet aan de verantwoordingsverplichting is voldaan. Deze kan leiden tot een geldboete of zelfs een vrijheidsstraf.

76. Was u bekend met deze sanctie uit de WED?

- Ja
- Nee

77. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet/wil ik niet zeggen)

De strafbaarstelling op grond van de WED draagt bij aan...

- ... het vergroten van de transparantie bij turboliquidaties
- ... de verbetering van de rechtsbescherming van schuldeisers
- ... het tegengaan van misbruik

78. Kunt u uw antwoord toelichten? (optioneel)

Een van de maatregelen uit de Tijdelijke wet is de bevoegdheid voor het OM om een civielrechtelijk bestuursverbod te verzoeken van een of meer bestuurders van de ontbonden rechtspersoon, als er een of meer schuldeisers onbetaald zijn gebleven en het bestuur - kort gezegd - niet zorgvuldig heeft gehandeld bij de procedure voor de turboliquidatie.

79. Bent u bekend met de bevoegdheid van het OM om een bestuursverbod te verzoeken?

- Ja
- Nee

80. [Als 78 = Ja] In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (zeer eens t/m zeer oneens + weet ik niet/wil ik niet zeggen)

De bevoegdheid voor het OM om een civielrechtelijk bestuursverbod te verzoeken draagt bij aan...

- ... het vergroten van de transparantie bij turboliquidaties
- ... het verbeteren van de rechtsbescherming van de schuldeisers
- ... het tegengaan van misbruik

81. Kunt u uw antwoord toelichten? (optioneel)
82. In welke mate heeft de Tijdelijke wet uw vertrouwen in de turboliquidatie veranderd?

    Mijn vertrouwen in de turboliquidatie is:

    - Sterk toegenomen
    - Toegenomen
    - Onveranderd gebleven
    - Afgenomen
    - Sterk afgenomen

83. Kunt u uw antwoord toelichten? (optioneel)

Algemeen – einde

84. Dat was de laatste vraag. Heeft u nog ervaringen in de nieuwe regeling voor turboliquidatie die in deze enquête nog niet aan de orde zijn gekomen? Zo ja, welke? (optioneel)
85. Ziet u eventueel aanpassing in de regeling voor zich? Zo ja, welke? (optioneel)

Voor dit onderzoek houden wij enkele interviews met personen die hun ervaringen met of hun visie op de Tijdelijke wet willen toelichten. Dit interview wordt afgenomen door onderzoekers van de Universiteit Leiden en SEO. De weergave van het interview kan worden geanonimiseerd.

86. Bent u eventueel bereid om aan een interview mee te werken?

- Ja
- Nee

[Als 86 = ja] Klik hier om contact op te nemen met SEO (**vergeet niet om de enquête daarna nog af te sluiten**). Als de link niet werkt kunt u een mail sturen naar twtt@seo.nl waarin u aangeeft open te staan voor een interview. Uw antwoorden zijn niet herleidbaar tot uw emailadres.

Annex 11: Samenstelling onderzoeksteam

Programmaleider

Prof. mr. H. Koster

Onderzoekers

Mr. M.H. Baldee

Mr. J.M.G.J. Boon

Mr. dr. J.M.W. Pool

Prof. mr. R.D. Vriesendorp

J. Witteman MA MSc

W. Ourak MSc

Annex 12: Samenstelling begeleidingscommissie

Prof. dr. J. de Ridder (voorzitter)

Mr. dr. C.F. Perquin-Deelen

Mr. M. Pluim

Mr. E. C. van Ginkel

Mr. dr. E.R. Helder