

Samenvatting

De werking van de Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie

*Samenvatting van 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

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 vereffeningfase 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 vereffeningprocedure 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 handhavingmethoden 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 handhavingmethoden 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 turboliquidida), 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 en 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 verzwaaring 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 transparantieplichtingen 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 bemoelijken 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 gedeponerd. 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.