

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; gepubliceerd in *Stb.* 2023, 243). 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 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) interventietheorie 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