

Woord vooraf

In 2012 is de wetgever gestart met een grote herziening van het insolventierecht. Dit heeft de wetgever niet gedaan door integraal een nieuwe wet voor te stellen, maar door op diverse deelonderwerpen de bestaande Faillissementswet te herzien. Het wetgevingsproces over deze onderwerpen is gegroepeerd rond drie pijlers, gericht op i) modernisering, ii) versterking van het reorganiserend vermogen van ondernemingen in moeilijkheden en iii) fraudebestrijding.

In dit boek staat de eerste pijler, de modernisering van de faillissementsprocedure centraal. De minister beoogde hiermee onder meer de Faillissementswet in lijn te brengen met de huidige technologische ontwikkelingen en maatwerk te kunnen leveren bij de afwikkeling van een faillissement. Met een Faillissementswet die dateert uit 1896 is de modernisering van de procedure geen overbodige luxe. Met de huidige elektronische middelen is het mogelijk om aan de behoefte van schuldeisers en andere betrokkenen bij het faillissement aan meer transparantie in de informatievoorziening te voldoen. De wet biedt daarvoor nu ook de basis. Naast transparantie beoogt de Wet modernisering faillissementsprocedure ook een grotere efficiëntie in de afwikkeling van faillissementen. Om dit te bereiken zijn onder meer diverse maatwerkbepalingen opgenomen. De Wet modernisering faillissementsprocedure is op 1 januari 2019 in werking getreden.

De auteur, dr. S. (Samantha) Renssen, brengt het gehele wetgevingsproces op een duidelijke en overzichtelijke wijze in beeld. Het traject van conceptwetsvoorstel tot de uiteindelijke wet is algemeen en per artikel nauwkeurig beschreven. Ook kritiekpunten die zijn geuit door verschillende belangenorganisaties tijdens de consultatieperiode worden besproken. Haar eerste boek over de fraudepijler verscheen in 2017 als deel 8 in de serie Recht en Praktijk. Ook het onderhavige boek over de moderniseringspijler is voor curatoren, advocaten en de rechterlijke macht een uitstekend naslagwerk voor de per 1 januari 2019 gewijzigde bepalingen in de Faillissementswet. Wij nemen ook dit boek met veel plezier in de serie op.

Redactie

Em. prof. B. Wessels, Dordrecht

Mevr. mr. drs. C.M. Harmsen, Amsterdam

Prof. mr. R.J. de Weijts, Amsterdam

1 | Inleiding

1.1 Het wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht

Op 27 november 2012 introduceerde voormalig minister Opstelten een nieuw initiatief: het wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht.¹ Het wetgevingsprogramma rust op drie pijlers: modernisering, versterking van het reorganiserend vermogen van bedrijven en fraudebestrijding, hetgeen het speerpunt lijkt te zijn.²

Modernisering

Het initiële doel van de door de minister beoogde modernisering is drieledig: i. het in lijn brengen van de Faillissementswet met de technische ontwikkelingen en mogelijkheden, ii. het mogelijk maken van meer maatwerk mogelijkheden bij de afwikkeling van een faillissement en iii. het bewerkstelligen van een betere kennisopbouw bij de rechterlijke macht.³

Wat betreft de eerste doelstelling wil de minister bevorderen dat het elektronisch berichtenverkeer en de mogelijkheden van internet beter kunnen worden benut. Wat betreft de tweede doelstelling heeft de minister de instelling van een onafhankelijke Insolventieraad voor de beleids- en wetgevingsadvisering voor ogen, alsook de instelling van een gespecialiseerde insolventierechter. Wat betreft de derde doelstelling is de minister voornemens om de rechter meer mogelijkheden te geven om bij een faillietverklaring in zwaarwegende omstandigheden voorzieningen te treffen voor meer flexibiliteit bij de afwikkeling van een faillissement.

Versterking reorganiserend vermogen van bedrijven

Met de versterking van het reorganiserend vermogen van bedrijven beoogt de minister: i. het voorkomen dat ondernemingen onnodig failliet kunnen gaan doordat een minderheid van schuldeisers een doorstart kan blokkeren, ii. het vereenvoudigen van het vinden van oplossingen buiten faillissement en iii. de ver-

1 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 911, nr. 74, p. 2.

2 De pijler fraudebestrijding is uitgewerkt in een eerdere Serie Recht en Praktijk Insolventierecht; Renssen 2017.

3 Zie ook: *Wessels Insolventierecht I*, 2018/1067-1068h.

eenvoudiging van de faillissementsprocedure zelf. Daarbij denkt de minister concreet aan de volgende maatregelen:

- i. de vereenvoudiging van de totstandkoming van akkoorden buiten faillissement en de stille bewindvoering;
- ii. de mogelijkheid van een akkoord dat dwingendrechtelijk kan worden opgelegd aan individuele schuldeisers teneinde te voorkomen dat zij een onderneming onnodig failliet kunnen laten gaan;
- iii. een doorleveringsverplichting bij overeenkomsten gericht op het leveren van goederen en het verlenen van diensten die voor de voorzetting van een onderneming nodig zijn;
- iv. de invoering van een gebruiks-, verbruiks- en vervreemdingsrecht voor de curator in het belang van de continuïteit van de onderneming, met inachtneming van de positie van de separatisten;
- v. het in overleg met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bezien van de mogelijkheden om concurrentiebedingen na ontslag als gevolg van faillissement in beginsel te laten vervallen teneinde doorstroming van ontslagen werknemers op de arbeidsmarkt te bevorderen;
- vi. de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om bestaande afname- en leveringsovereenkomsten op verzoek te wijzigen of te ontbinden teneinde een doorstart te vereenvoudigen;
- vii. het laten vervallen van de verplichte fysieke vergadering, een deadline voor de indiening van vorderingen en meer flexibiliteit bij de samenstelling van de schuldeiserscommissie;
- viii. het in overleg met de bewindspersonen van Economische Zaken en Financiën bezien om een beperkte boedelbijdrage te laten afdragen via een degressieve staffel ten behoeve van de financiering van de curator en fraudebestrijding.

Faillissementsfraude

Het speerpunt van het door de minister geïntroduceerde wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht lijkt fraudebestrijding te zijn. De voorgenomen bestrijding van faillissementsfraude kent een integrale aanpak met aandacht voor preventie, bestuurlijk toezicht, civielrechtelijk verhaal en strafrechtelijke handhaving. De minister heeft gekozen voor een dergelijke integrale aanpak, omdat fraudevormen zich op velerlei terreinen voordoen en ook vele verschijningsvormen kennen. Ten aanzien van de voorgenomen bestrijding van faillissementsfraude heeft de minister een zestal (actie)punten geformuleerd:

- i. de invoering van een civielrechtelijk bestuursverbod;⁴
- ii. de versterking van de rol van de curator;⁵
- iii. het slimmer uitvoeren van controle op rechtspersonen en het toespitsen op veranderende vormen van fraude in deze zin;
- iv. de herziening van het strafrechtelijk faillissementsrecht;⁶
- v. het versterken van de rol van het strafrecht bij bestrijding van faillissementsfraude in de praktijk; en

4 De Wet civielrechtelijk bestuursverbod is per 1 juli 2016 in werking getreden, zie *Stb.* 2016, 205.

5 De Wet versterking positie curator is per 1 juli 2017 in werking getreden, zie *Stb.* 2017, 176.

6 De Wet herziening strafbaarstelling faillissementsfraude is per 1 juli 2016 in werking getreden, zie *Stb.* 2016, 205.

vi. het invoeren van een centraal aandeelhoudersregister.⁷

De nieuwe wetten resulterend uit de pijler fraudebestrijding worden uitvoerig besproken in een eerdere uitgave in deze Serie.⁸

1.2 De opzet van deze bijdrage

In dit boek staat de pijler modernisering van het wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht centraal. In dit kader zal de Wet modernisering faillissementsprocedure worden besproken. In hoofdstuk 2 komen het conceptwetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting aan bod. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de kritiek op het conceptwetsvoorstel die naar aanleiding van de internetconsultaties naar voren is gekomen. In hoofdstuk 4 komen het Advies van de Raad van State en het daarbij behorende Nader Rapport aan bod. Hoofdstuk 5 staat in het teken van het aangepaste wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Hoofdstuk 6 ziet op de afrondende fase van het wetsvoorstel. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de uiteindelijke wet weergegeven. De bijdrage wordt afgesloten met een evaluerende beschouwing van de wet in hoofdstuk 8.

7 Op 19 januari 2017 hebben de Tweede Kamerleden Groot en Recourt een Voorstel van Wet tot wijziging van de wet van de Registratiewet 1970 in verband met de instelling van een centraal aandeelhoudersregister ingediend; *Kamerstukken II* 2016/17, 34 661, nr. 2 (Voorstel van Wet).

8 S. Rensen, *De herijking van het faillissementsrecht. De pijler fraudebestrijding. Recht en Praktijk Insolventie-recht* 8, Deventer: Kluwer 2017.

2.1 Inleiding

Het doel dat de minister oorspronkelijk voor ogen had bij de modernisering van het faillissementsrecht was het in lijn brengen van de Faillissementswet met de technische ontwikkelingen van heden, het mogelijk maken van meer maatwerk bij de afwikkeling van een faillissement en het verbreden van de kennisopbouw bij de rechterlijke macht.¹

Bij brief van 15 juli 2014 gaf de minister aan een en ander te willen bereiken door het gebruik van het elektronisch berichtenverkeer en het internet. Het verbreden van de kennis van faillissementsrecht bij de rechterlijke macht wenste de minister destijds te bereiken door het inrichten van een gespecialiseerde insolventierechter. Deze rechter zou meer maatwerkmogelijkheden krijgen bij de afwikkeling van faillissementen. Bovendien gaf de minister aan dat de fysieke verificatievergadering zou komen te vervallen, dat er een deadline voor het indienen van vorderingen zou worden ingesteld en dat de samenstelling van de schuldeiserscommissie zou worden geflexibiliseerd. Ook gaf de minister aan te beogen de met dit wetsvoorstel beoogde wijzigingen inhoudelijk en qua tijdsplanning parallel te laten lopen met de algemene herziening van het procesrecht, hetwelk destijds plaatsvond in het kader van het digitaliseringsprogramma Kwaliteit En Innovatie rechtspraak (hierna ook: KEI).²

Bij brief van 7 juli 2015 berichtte de minister dat de rechtspraak in het kader van het programma KEI – dat tot doel heeft te komen tot efficiënte en minder kostbare gerechtelijke procedures – werkt aan de modernisering van het toezicht op faillissementen.³ Sinds december 2014 werken de Rechtbanken Den Haag, Limburg en Noord-Nederland in een pilot samen met vijftien curatoren, waarbij de toezichtrol wordt uitgeoefend via een online systeem. De betreffende faillissementszaken krijgen een volledig digitaal dossier in plaats van een papieren dossier. Ook deelde de minister mee dat op 22 juni 2015 een expertmeeting had plaatsgevonden, waaraan onder meer werd deelgenomen door de NVB, VNO-NCW, MKB-Nederland, het Christelijk Nationaal Vakverbond (hierna: CNV), de Federatie Nederlandse Vakbeweging (hierna: FNV), het Openbaar Ministerie

1 *Kamerstukken II 2012/13, 29 911, nr. 74, p. 2.*

2 *Kamerstukken II 2013/14, 33 695, nr. 5, p. 6.*

3 *Kamerstukken II 2014/15, 33 695, nr. 8.*

(hierna ook: OM), Recofa en INSOLAD. Aansluitend op hetgeen hierboven uiteengezet is, bleek met name behoefte te zijn aan:

- i. het faciliteren van de digitale weg bij de afwikkeling van faillissementsprocedures,
- ii. het faciliteren van het gebruik van eigentijdse communicatiemiddelen teneinde vergaderingen anders dan in fysieke vorm te laten plaatsvinden,
- iii. flexibilisering van het aantal leden van de schuldeiserscommissie,
- iv. de introductie van een maximale termijn voor de indiening van vorderingen,
- v. naast de schuldeisers, de schuldeiserscommissie en de failliet ook boedel-schuldeisers de mogelijkheid van beroep op de rechter-commissaris te verlenen en
- vi. de mogelijkheid om een rechter-commissaris in nader te bepalen grote faillissementszaken de mogelijkheid te geven om één of meer andere rechters-commissarissen bij de afwikkeling te betrekken, zulks ter versterking van het toezicht en de vergroting van de expertise.⁴

Uiteindelijk werd op 2 december 2015 het voorontwerp van het wetsvoorstel modernisering faillissementsprocedure voor internetconsultatie aangeboden.⁵ Modernisering van het faillissementsrecht wordt nodig geacht, nu de huidige faillissementsprocedure dateert uit 1896. Met name door de huidige elektronische mogelijkheden kan de Faillissementswet aanzienlijk worden verbeterd.⁶ Het voorontwerp van de Wet modernisering faillissementsprocedure dat op 2 december 2015 door de Minister van Veiligheid en Justitie werd gepubliceerd, heeft echter een breder bereik dan slechts een modernisering van het huidige faillissementsrecht. Zo stelt de minister in de concept toelichting dat ook de transparantie en de informatievoorziening aan schuldeisers verder verbeterd kan worden. Schuldeisers hebben behoefte aan een snelle publicatie van het vonnis waarin het faillissement wordt uitgesproken, zodat maatregelen getroffen kunnen worden teneinde hun belangen veilig te stellen. Daarnaast wordt het van belang geacht dat schuldeisers op eenvoudige wijze kennis kunnen nemen van belangrijke rechterlijke beslissingen, zodat zij een beter zicht op de faillissementsprocedure krijgen. In dat kader dient een actueel en bijgewerkt insolventieregister te bestaan.⁷

Naast transparantie hecht de minister waarde aan de efficiëntie van de faillissementsprocedure. Met name bij omvangrijke faillissementen kan dit worden bevorderd door meer rekening te houden met de complexe aard en omvang van het faillissement. De economische belangen bij een efficiënte en transparante faillissementsprocedure zijn groot, aldus de minister. Daarbij wijst hij op de cijfers van de afgelopen jaren. Terwijl het aantal faillissementen in 2000 rond de 4.500 per jaar lag, bedroeg het aantal faillissementen in 2014 ruim 9.600. De maatschappelijke kosten die gepaard gaan met faillissementen zijn aanzienlijk. De in 2010 ruim 7.500 afgewikkelde faillissementen waren goed voor 4,6 miljard euro aan opstaande schulden; de activa bedroegen slechts 450 miljoen

4 Idem, p. 3-4.

5 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, te downloaden via: <www.internetconsultatie.nl/moderniseringfw/details>.

6 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 2.

7 Idem, p. 2.

euro, hetgeen resulteerde in ruim 4 miljard euro aan onbetaald gebleven schulden in dat jaar.⁸ De uitbetaling uit de boedel aan schuldeisers was dus beperkt en liet tevens lang op zich wachten. In 2010 werd 59% van het aantal faillissementen binnen twee jaren afgewikkeld, terwijl ongeveer 12% van de faillissementen na vijf jaren nog niet werden afgewikkeld. Het conceptwetsvoorstel modernisering faillissementsprocedure beoogt dan ook de procedure te versnellen en de kosten die met de afwikkeling gemoeid zijn, te beperken.⁹

Teneinde bij te dragen aan een efficiënte en transparantere faillissementsprocedure voorziet het conceptwetsvoorstel in vier maatregelen:

- i. het bevorderen van de digitalisering van de faillissementsprocedure en verbetering van de toegankelijkheid tot informatie;
- ii. de versnelling van de faillissementsprocedure;
- iii. meer maatwerkmogelijkheden; en
- iv. het bevorderen van specialisatie bij de wetgever en ondersteuning bij het wetgevingsproces.

In de paragrafen 2 tot en met 5 zullen allereerst bovenstaande maatregelen in hoofdlijnen worden besproken. Vervolgens wordt in paragraaf 6 ingegaan op de voorgestelde wetsartikelen met de daarbij behorende toelichting.

2.2 Het bevorderen van de digitalisering van de faillissementsprocedure en verbetering van de toegankelijkheid tot informatie

2.2.1 Eenheid van het procesrecht

Ten aanzien van de voorgenomen digitalisering wordt allereerst opgemerkt dat deze maatregelen zoveel mogelijk aansluiten bij de reeds lopende digitaliserings- en moderniseringsprojecten en met name bij het eerdergenoemde programma KEI. Met het wetsvoorstel KEI worden de procedures in het burgerlijk procesrecht versneld en gedigitaliseerd.¹⁰ Beoogd wordt alle civiele procedures digitaal te laten starten via een webportaal, met inbegrip van het digitaal indienen van (proces)stukken. Hierdoor zijn de (proces)stukken via het digitale systeem voor gegevensverwerking van de gerechten en de Hoge Raad beschikbaar voor de procespartijen en hun vertegenwoordigers. Ook de communicatie tussen de rechter en partijen over de volgende proceshandeling zal via het digitale systeem kunnen plaatsvinden. Uitspraken zullen via hetzelfde systeem digitaal beschikbaar worden gemaakt voor partijen.¹¹

Ter bevordering van de eenheid van het procesrecht wordt in de nieuwe art. 8 en 10 Fw voorgesteld om oproeping van partijen en belanghebbenden door de griffier te laten plaatsvinden, zoals gebruikelijk is in een verzoekschriftprocedure (art. 271 e.v. Rv).¹² Thans geldt dat de appellerende of verzettende partijen in

8 CBS StatLine.

9 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 1-2.

10 *Kamerstukken I* 2014/15, 34 059, A; *Kamerstukken I* 2014/15, 34 138, A; *Kamerstukken I* 2014/2015, 34 212, A.

11 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 138, nr. 3.

12 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 13-14.

faillissementsprocedures zelf zorg dragen voor oproeping van de wederpartij, aan welke afwijking van de gangbare procedure in verzoekschriftprocedures geen behoefte (meer) bestaat. Volgens de minister zal deze wijziging slechts tot een beperkte stijging van de werklast van de griffie leiden. Enerzijds, omdat het slechts gaat om zaken waarin verzet of hoger beroep wordt aangetekend tegen het vonnis in eerste aanleg en anderzijds, omdat het doorgaans om een beperkt aantal partijen gaat. Ook het huidige art. 12 Fw sluit volgens de minister niet goed meer aan bij de procespraktijk. Thans is een mondelinge behandeling in een cassatieprocedure verplicht. Voorgesteld wordt deze verplichte behandeling af te schaffen en het gebruikelijke procesrecht bij behandeling van het cassatieberoep in verzoekschriftprocedures te laten gelden.

Zoals de minister reeds bij brief van 7 juli 2015 berichtte, startten de Rechtbanken Den Haag, Limburg en Noord-Nederland in december 2014 een samenwerking in een pilot samen met vijftien curatoren, waarbij de toezichtrol werd uitgeoefend via een online systeem.¹³ Inmiddels werken alle rechtbanken met het systeem 'Digitaal toezicht op faillissementen'.¹⁴

2.2.2 *Verdere digitalisering*

Het wetsvoorstel voorziet in een verdere digitalisering, met name door het bevorderen en faciliteren van het gebruik van digitale hulpmiddelen.¹⁵

Zo wordt de mogelijkheid geboden om een aantal beschikkingen van de rechter-commissaris en de rechtbank standaard in te schrijven in het faillissementsregister of te publiceren langs elektronische weg, als gevolg waarvan schuldeisers sneller kunnen reageren.¹⁶

Ook wetswijzigingen ter bevordering van vergaderingen langs elektronische weg worden noodzakelijk geacht, zodat zowel door de schuldeisers (voornamelijk de schuldeisers die in het buitenland zijn gevestigd) als de curator kosten kunnen worden bespaard.¹⁷ De huidige art. 80 tot en met 84 Fw, die algemene voorschriften bevatten die gelden voor de vergaderingen van schuldeisers, gaan er thans vanuit dat de vergaderingen op fysieke wijze plaatsvinden. Het voorgestelde art. 80a Fw opent de mogelijkheid om vergaderingen schriftelijk of elektronisch te laten plaatsvinden.

Tot slot worden de mogelijkheden van de curator om (via internet) goederen te verkopen, verbeterd.¹⁸ In dit kader wordt allereerst voorgesteld om het thans in de Faillissementswet gemaakte onderscheid tussen de beheers- en de vereffeningfase te laten varen. Naar de letter van de wet mag pas na de afloop van de beheersfase de boedel te gelde worden gemaakt en de schuldeisers uitbetaald worden. Dit onderscheid is echter achterhaald; door de Hoge Raad werd het reeds in 1937 mogelijk geacht om goederen te verkopen tijdens de beheersfase.¹⁹

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 695, nr. 8, p. 3-4.

14 Zie voor meer informatie <www.rechtspraak.nl>.

15 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 8.

16 *Idem*, p. 8.

17 *Idem*, p. 9.

18 *Idem*, p. 9.

19 HR 27 augustus 1937, *NJ* 1938/9.

2.2.3 *Centraal Insolventieregister*

Ook wordt een eenvoudig toegankelijke, gedigitaliseerde informatievoorziening wenselijk geacht. Hierdoor wordt de informatiepositie van schuldeisers verbeterd, als gevolg waarvan zij hun rechten beter kunnen uitoefenen.²⁰ Verder heeft een snelle en eenvoudige toegang tot een up-to-date register van faillissementen belangrijke voordelen voor het handelsverkeer en kan de verplichte publicatie van besluiten in de Staatscourant worden afgeschaft, waardoor kosten voor de rechtbank en de curator worden bespaard. Het voorgestelde art. 19 lid 1 Fw introduceert het Centraal Insolventieregister. Daarmee wordt afscheid genomen van de separate decentrale registers.

Aansluitend op de nieuwe regeling van art. 19 Fw wordt voorgesteld om art. 14 Fw zodanig te wijzigen, dat de inschrijving van het faillissement in het insolventieregister dient plaats te vinden in plaats van in de Staatscourant, waarmee de uitspraak op de dag zelf door eenieder kan worden geraadpleegd.²¹ Thans zitten er meerdere dagen tussen de uitspraak van faillietverklaring en de publicatie ervan in de Staatscourant, hetgeen nadelig kan zijn voor consumenten en ondernemers. Het kan immers voorkomen dat zij in de periode gelegen tussen faillietverklaring en publicatie geld vooruit hebben betaald aan de failliet en aldus ongewild concurrente schuldeiser worden.

2.3 **De versnelling van de faillissementsprocedure**

2.3.1 *Uiterste termijn voor indiening vorderingen*

Teneinde een versnelling van de faillissementsprocedures te bereiken, dient een tweetal maatregelen te worden genomen.²² Allereerst dient een aangescherpte, uiterste termijn te worden gehanteerd waarbinnen vorderingen moeten worden ingediend en de mogelijkheden tot verlate indiening van vorderingen te worden beperkt. Thans is het ingevolge art. 127 Fw aan de rechter-commissaris om een termijn vast te stellen waarbinnen schuldeisers hun vordering bij de curator moeten indienen, welke vorderingen ook na afloop van deze termijn nog kunnen worden ingediend. Door invoering van een nieuwe uiterste termijn met als sanctie het vervallen van de afdwingbaarheid van de vordering worden schuldeisers geprikkeld hun vordering tijdig ter verificatie in te dienen, aldus de minister. De duur van deze uiterste termijn is ingevolge het voorgestelde art. 127 lid 1 Fw in beginsel dertien maanden. De termijn kan door de rechter-commissaris, na raadpleging van de curator en na afweging van de gerechtvaardigde belangen van de gezamenlijke schuldeisers, worden verlengd of verkort.

20 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 8.

21 Idem, p. 14-15.

22 Idem, p. 33.

2.3.2 *Beroepsrecht voor boedelschuldeisers*

Daarnaast wordt gestreefd naar de invoering van het recht van boedelschuldeisers om tegen een beschikking van de rechter-commissaris in beroep te gaan.²³ Thans kunnen boedelschuldeisers gelet op art. 108 eerste volzin Fw niet tegen een beschikking van de rechter-commissaris in beroep gaan en moeten zij dus een civiele procedure starten, alwaar de zeer korte termijnen van de Faillissementswet niet gelden. Dit kan bovendien afbreuk doen aan de rechtspositie van de boedelschuldeisers wanneer de curator ondanks hun bezwaren overgaat tot actie en daardoor de faillissementsboedel wordt benadeeld.

2.4 **Meer maatwerkmogelijkheden**

2.4.1 *Bepaling van de verificatievergadering*

Meer maatwerkmogelijkheden worden vooral bij grotere en/of complexe faillissementen wenselijk geacht, zodat er meer ruimte bestaat om op grond van de specifieke kenmerken van het faillissement te handelen teneinde de goede en efficiënte afwikkeling van het faillissement te bevorderen.²⁴ In dat kader wordt gepleit om de verplichting van art. 108 lid 1 Fw om binnen veertien dagen nadat het faillissementvonnis in kracht van gewijsde is gegaan de dag van de vergadering te bepalen, te laten vervallen en de rechter-commissaris te laten bepalen of en indien ja, wanneer, een verificatievergadering wordt gehouden. In de praktijk blijkt deze termijn regelmatig te kort en bovendien is in het merendeel van de gevallen onvoldoende actief in de boedel om tot uitkering aan de concurrente schuldeisers te komen. De Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen schrijven daarom reeds – in afwijking van het huidige art. 108 lid 1 Fw – voor dat er pas een tijdstip voor de verificatievergadering wordt bepaald indien duidelijk is dat er uitkering kan plaatsvinden.²⁵

2.4.2 *Meerdere verificatievergaderingen*

Daarnaast wordt naar voren gebracht dat het bij complexe faillissementen wenselijk kan zijn om meerdere verificatievergaderingen te laten plaatsvinden.²⁶ Gedacht kan worden aan per klasse of type schuldeisers een vergadering te houden.²⁷

2.4.3 *Wijze van indiening van vorderingen*

Voorgesteld wordt om art. 110 Fw zodanig te wijzigen dat de curator de bevoegdheid heeft om ook zelf vorderingen van schuldeisers op de lijst te plaatsen.²⁸ Hieraan bestaat volgens de minister behoefte in de praktijk, met name bij grotere

23 Idem, p. 10.

24 Idem, p. 11.

25 Art. 4.1. e.v. Recofa-richtlijnen voor schuldsaneringen.

26 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 11.

27 Idem, p. 32.

28 Idem, p. 33.

faillissementen, waarbij veel schuldeisers zijn en de boekhouding op orde is. Bij het op de lijst plaatsen van vorderingen dient de curator zorgvuldig te werk te gaan. Wanneer een curator weet dat een bepaalde schuldeiser zich niet voor verificatie wil aanmelden, dan past het bij een zorgvuldige uitoefening van zijn taak om geen gebruik te maken van de in het voorgestelde art. 110 Fw neergelegde discretionaire bevoegdheid.

2.4.4 *De schuldeiserscommissie*

Tot slot worden de mogelijkheden om een commissie van schuldeisers in te stellen, verruimd. De schuldeiserscommissie dient om de schuldeisers invloed te geven op de gang van zaken.²⁹ De primaire taak van een dergelijke commissie is om de curator van advies te dienen. In de praktijk wordt een schuldeiserscommissie veelal ingesteld in grote faillissementen of wanneer een grote groep schuldeisers door het faillissement wordt geraakt.³⁰ In dergelijke faillissementen is het wenselijk dat een commissie wordt samengesteld uit leden die een afspiegeling vormen van de verschillende groepen schuldeisers. Thans is de omvang van de schuldeiserscommissie ingevolge art. 74 en 75 Fw begrensd tot maximaal drie personen. Hierdoor is er momenteel beperkte ruimte voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de schuldeisers. Voorgesteld wordt om art. 74 Fw zodanig te wijzigen dat de limiet van drie personen vervalt.

2.5 **Het bevorderen van specialisatie bij de wetgever en ondersteuning bij het wetgevingsproces**

2.5.1 *De benoeming van meerdere rechters-commissarissen en/of deskundigen*

Ter bevordering van specialisatie in de rechterlijke macht wordt allereerst de mogelijkheid tot benoeming van meerdere rechters-commissarissen in een faillissement geïntroduceerd in het voorgestelde art. 14b Fw.³¹ Hierdoor wordt het toezicht in omvangrijke en/of complexe faillissementen bevorderd en aan rechters-commissarissen wordt op deze wijze de mogelijkheid geboden zich te specialiseren in bepaalde typen faillissementen. Ook wordt op deze wijze een taakverdeling tussen verschillende rechters-commissarissen mogelijk gemaakt. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk een woordvoerder aan te wijzen met wie de curator zal communiceren. Wanneer een onderlinge taakverdeling wordt gemaakt, is het wenselijk dat deze naar buiten toe wordt gecommuniceerd, hetgeen door nadere richtlijnen van Recofa zou kunnen worden uitgewerkt. Het uitgangspunt wat betreft de rechtsverhouding tussen de rechters-commissarissen is dat de rechter-commissaris naar buiten toe zowel afzonderlijk als tezamen met de ander een bevoegdheid kan uitoefenen, zoals het nemen van beschikkingen, het doen van voordrachten en het treffen van ordemaatregelen. De verwachting daarbij is dat de rechters-commissarissen als een 'team' zullen samenwerken.

29 Polak/Pannevis 2014, p. 271.

30 Verwezen wordt naar *Wessels, Insolventierecht IV*, 2011, p. 246 en 250.

31 Voorontwerp memorie van toelichting modernisering faillissementsprocedure, p. 11.