

MEMO

Aan Ministerie van Justitie en Veiligheid
Van Boels Zanders Advocaten Team Insolventie & Herstructurering
Plaats/Datum Eindhoven, 23 februari 2022
Betreft Reactie Boels Zanders op het consultatiedocument insolventierecht

Geachte Excellentie,
Geachte lezers,

Het consultatiedocument insolventierecht biedt ruimte om mee te denken over en bij te dragen aan de ontwikkeling van het insolventierecht. De discussienota betreft daarmee de praktijk in het debat over een divers aantal en breed geformuleerde thema's. Boels Zanders NV ('Boels Zanders') onderschrijft het belang van het betrekken van de praktijk bij dit debat ter voorbereiding op de nadere uitwerking van beleids- en wetgevingstrajecten.

De specialisatie Insolventierecht en Herstructurering van Boels Zanders omvat achttien advocaten waarvan negen advocaten op de curatorenlijst staan van de Rechtbank Oost Brabant respectievelijk de Rechtbank Limburg. Het adviseren van en procederen namens betrokkenen bij betalingsproblemen of (her)structureringsvraagstukken rekenen zij, naast het afwikkelen van faillissementen, tot hun werkzaamheden.

De discussienota schetst in enkele pagina's op fraaie wijze een algemeen beeld van het insolventierecht en werpt diverse uiteenlopende concrete vragen op. Deze reactie geeft antwoord op een aantal van de in de discussienota gestelde vragen. Het heeft niet tot doel een reactie te geven op het algemeen geschetste kader van het insolventierecht.

Inlichtingen over deze consultatiereactie kunnen worden verkregen bij mr. L.C.H.J. Hox van Boels Zanders.¹ Bij Boels Zanders bestaat bereidheid om deel te nemen aan eventueel door het ministerie in te stellen werkgroepen.

Behandelde vragen

De reactie van Boels Zanders geeft antwoord op de volgende vragen zoals die volgen uit het consultatiedocument:

1. Ziet u mogelijkheden om ondernemers te helpen om hun financiële positie nog beter in het oog te kunnen houden?
2. (Gezamenlijke behandeling) In hoeverre ziet u een meerwaarde voor de surseanceregeling naast de door de WHOA geïntroduceerde besloten en openbare akkoordprocedures?
Welke mogelijkheden ziet u om de effectiviteit van de surseanceregeling te verbeteren en hoe kijkt u in dit verband aan tegen de voorstellen die Insolad

¹ T: +31 (0)6 29 06 46 50 | E: hox@boelszanders.nl.

eerder heeft gedaan?

In hoeverre ziet u naast de door de WHOA geïntroduceerde besloten en openbare akkoordprocedures nog een meerwaarde voor de regeling betreffende het faillissementsakkoord?

3. Ziet u een meerwaarde in een algemene wettelijke regeling rond boedelschulden?
4. Hoe kijkt u – mede naar aanleiding van de hiervoor aangestipte recente rechtspraak en discussie – aan tegen de taak van de curator en de bekostiging van diens werkzaamheden?
5. Zijn er naar uw mening nog meer mogelijkheden om de positie van de rechter-commissaris en zijn toezichtrol in het faillissement verder te versterken?
6. Zou vaker mediation moeten worden ingezet om geschillen tussen de curator en derden in het kader van een faillissement te beslechten? Zo ja, op welke manier zou de inzet van mediation kunnen worden bevorderd?
7. Zouden belanghebbenden gehoord moeten worden voordat de rechter-commissaris een beslissing neemt over een verzoek tot machtiging, goedkeuring of toestemming van de curator ten behoeve van bijvoorbeeld het starten van een juridische procedure. Zo ja, wie zouden dan bij voorkeur gehoord moeten worden?
8. Kunt u zich vinden in een regeling – ten behoeve van de bestrijding van de lege boedelproblematiek – waarbij zekerheidsgerechtigde schuldeisers bij uitwinning van verpande activa een vooraf vastgesteld percentage van de opbrengst aan de boedel moeten afdragen? Zo nee, kunt u dit dan toelichten?
9. Kunt u zich vinden in een regeling – ten behoeve van de bestrijding van de lege boedelproblematiek – waarbij alle bedrijven worden verplicht om, als zij nog gezond zijn, een bepaald bedrag te reserveren of af te dragen dat exclusief bestemd is voor de afwikkeling van een eventueel faillissement? Zo nee, kunt u dit dan toelichten?
10. Zijn er andere mogelijkheden om tegemoet te komen aan de lege boedelproblematiek?
11. De wijziging van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en enkele andere wetten in verband met het stroomlijnen en actualiseren van het gegevensbeschermingsrecht (Verzamelwet gegevensbescherming).

1. Ziet u mogelijkheden om ondernemers te helpen om hun financiële positie nog beter in het oog te kunnen houden?

Zoals de nota ook duidelijk maakt: een gedegen financiële administratie is verbonden met goed ondernemerschap. De verplichting om zorg te dragen voor een (ordentelijke) administratie rust op het bestuur. Het voeren van een gedegen administratie maakt het mogelijk om zicht te houden op de eigen financiële positie van de onderneming. De praktijk laat zien dat de financiële administratie regelmatig te wensen overlaat.

Het lijkt zinvol om ondernemers intensiever te informeren over (het belang van) het voeren van een gedegen actuele (digitale) financiële administratie en over de instanties waar zij hieromtrent (preventief) terecht kunnen voor advies en bijstand. Onder meer de Kamer van Koophandel ('de KvK') biedt op dit punt al veel ondersteunende informatie en ook op de website van de Belastingdienst is informatie te vinden. Ondernemers kunnen zodoende op eigen initiatief online al veel informatie vinden over de manieren waarop zij hun financiële administratie het best (digitaal) kunnen inrichten en volledig en actueel kunnen houden.

Proactief informeren

Er is veel informatie te vinden, maar de ondernemer moet naar veel informatie eerst zelf op zoek. Het kan de onderneming daarom helpen om haar proactiever, intensiever, gericht en bij meer gelegenheden te informeren over de mogelijkheden die er zijn om verbeteringen aan te brengen. Zo kan informatie periodiek of bij gelegenheid worden verstrekt. Er zijn bijvoorbeeld verschillende momenten van interactie tussen de KvK en de ondernemer. De KvK neemt bijvoorbeeld contact op met de onderneming wanneer haar informatie in het handelsregister verouderd of incorrect is. Ook de Belastingdienst staat periodiek in contact met ondernemers. Informatieverstrekking bij gelegenheid kan bijvoorbeeld plaatsvinden als een onderneming (structureel) te laat haar jaarrekeningen deponert, of een herinnering ontvangt omdat de belastingaangifte nog niet is gedaan. Dit zijn immers de eerste waarschuwingssignalen dat het niet goed gaat bij een onderneming. Het idee is dat de ondernemer actief wordt gewezen op de risico's die het niet juist of onvolledig voeren van administratie en het gebrek aan zicht op de eigen financiële positie met zich meebrengen. De KvK en de Belastingdienst kunnen zich een rol aanmeten als het om proactieve informatieverstrekking gaat.

Curatoren zijn ook geholpen met het proactief informeren van ondernemers. Hiermee wordt de kans vergroot dat een bedrijf in moeilijkheden haar administratie, ondanks de (financiële) moeilijkheden, wel adequaat blijft voeren. Een adequate administratie stelt een curator in staat om efficiënter en voortvarender een faillissement te behandelen en af te wikkelen. Veel tijdsbesteding van curatoren in faillissementen is het directe of indirecte gevolg van een gebrekkige administratie.

Hulpverlenende instanties

Bij informatieverstrekking kan ook uitdrukkelijk worden gewezen op laagdrempelige hulpverlenende instanties. Voorbeelden zijn de KvK, de gemeente, het Ondernemersklankbord of MKB Doorgaan. Door ondernemers preventief te wijzen op de instanties die ondersteuning bieden bij het voeren van een gedegen financiële administratie kan het eigen zicht op het financiële reilen en zeilen van de onderneming verbeteren.

**2. In hoeverre ziet u een meerwaarde voor de surseanceregeling naast de door de WHOA geïntroduceerde besloten en openbare akkoordprocedures?
Welke mogelijkheden ziet u om de effectiviteit van de surseanceregeling te verbeteren en hoe kijkt u in dit verband aan tegen de voorstellen die Insolad eerder heeft gedaan?
In hoeverre ziet u naast de door de WHOA geïntroduceerde besloten en openbare akkoordprocedures nog een meerwaarde voor de regeling betreffende het faillissementsakkoord?**

Wij zien aanleiding om deze vragen gezamenlijk te beantwoorden. In onze optiek hebben de surseanceregeling en het faillissementsakkoord naast de WHOA zeer zeker nog zelfstandig bestaansrecht als herstructureringsinstrumenten. Wij zijn dus geen voorstander van het schrappen van de surseanceregeling en/of het faillissementsakkoord. Daarvoor gelden in ieder geval de navolgende argumenten.

- De WHOA biedt geen mogelijkheid tot het wijzigen van rechten van werknemers die uit een arbeidsovereenkomst voortvloeien.² Dit is een politieke keuze geweest in het WHOA-wetgevingstraject³, om de haalbaarheid van het voorstel te vergroten. Indien een schuldenaar naast een financiële reorganisatie, waarvoor de WHOA is bedoeld, ook een operationele reorganisatie (lees: personeelsreductie) dient door te maken, dan kan dat niet in de WHOA. Daarvoor moet de route van de 'normale' arbeidsrechtelijke reorganisatie worden gevolgd. Dat is een kostbaar traject, onder meer omdat in zo'n traject een transitievergoeding is verschuldigd. De transitievergoeding is niet verschuldigd in faillissement of surseance⁴, maar wel bij een reorganisatie die parallel aan een herstructurering via de WHOA dient plaats te vinden.
- In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat uit art. 61 Werkloosheidswet volgt dat de loongarantieregeling niet van toepassing is tijdens een WHOA-procedure. Dit is wel het geval tijdens een surseance van betaling of een faillissement. De toepasselijkheid van de loongarantieregeling enerzijds en het niet verschuldigd zijn van de transitievergoeding kan bepalend zijn voor een succesvolle herstructurering.

² Art. 369 lid 4.

³ Tollenaar, 'Aanpassing van het ontslagrecht in insolventie – slaan wij de juiste weg in?', in: *TvI* 2019/20.

⁴ Art. art. 7:673c lid 1 Fw.

- Een ander punt is dat de WHOA, net zoals de faillissementswet overigens, geen afdeling bijzondere bepalingen⁵ heeft, zoals die wel is geïntroduceerd voor de surseanceregeling. Deze afdeling biedt bijzondere mogelijkheden voor de herstructurering van grote groepen, veelal onbekende, schuldeisers. Deze afdeling is recent nog succesvol gebruikt voor de uitzonderlijk grote herstructurering van de Steinhoff-groep.⁶
- Voor handhaving pleit ook dat schuldenaren simpelweg kunnen worden overvallen door liquiditeitsnood, zodat geen tijd beschikbaar is voor het optuigen van een WHOA-traject. Deze schuldenaren moeten toegang houden tot een wettelijke regeling voor het aanbieden van een akkoord in surseance of in faillissement.

Het is uiteraard mogelijk om de hiervoor genoemde voorbeelden op te lossen door de wetgeving op andere plaatsen te wijzigen en de surseanceregeling en/of het faillissementsakkoord te schrappen, maar daarvoor pleiten wij niet. Wij pleiten voor handhaving van de surseanceregeling en faillissementsakkoord, maar dan wel aangepast aan de herstructureringspraktijk van de 21^{ste} eeuw en dus in lijn met de WHOA.

Zo moet het ook in surseance- en faillissementsakkoorden mogelijk zijn om een klasse-indeling te maken. Daarnaast is het zinvol dat de positie van preferente schuldeisers kan worden betrokken bij dergelijke akkoorden evenals de positie van aandeelhouders. Dit zijn allemaal voor Nederland nieuwe mogelijkheden die zijn geïntroduceerd met de WHOA en die ook goed toepasbaar zijn voor het surseance- en het faillissementsakkoord. Hetzelfde geldt voor een (betere) regeling om lopende overeenkomsten te mogen beëindigen.

In hoeverre het INSOLAD-voorstel zinvol is om de gewenste aanpassingen door te voeren valt inmiddels te betwijfelen. Logischer lijkt om de relevante delen van de WHOA-regeling tevens in te voeren voor het surseance- en faillissementsakkoord. Dit voorstel zorgt voor vergaande en gewenste harmonisatie van de verschillende akkoordregelingen.

3. Ziet u een meerwaarde in een algemene wettelijke regeling rond boedelschulden?

Bij de beantwoording van de volgende vraag wordt uitvoerig stilgestaan bij het uitdelingspercentage in faillissementen. Vastgesteld wordt dat deze uitdelingspercentages laag zijn en de meeste faillissementen worden opgeheven

⁵ Faillissementswet titel II, Tweede afdeling A; artikelen 281a – 281f Fw.

⁶ Rechtbank Amsterdam 23 september 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:5452, JOR 2022/17 (Homologatie Steinhoff-akkoord).

wegens gebrek aan baten. Bij de opheffing van het faillissement op grond van artikel 16 Fw worden de boedelschulden helemaal niet of slechts deels betaald.

Gezien deze constatering lijkt een codificatie van de door de Hoge Raad gegeven definitie van boedelschulden (HR Koot Beheer/Tideman q.q.-arrest⁷) en de wijze van verdeling in geval van een negatieve boedel (HR Ranitz q.q./Ontvanger⁸) een logische en wenselijke beslissing van de wetgever. Wij zien dus een meerwaarde in een algemene wettelijke regeling rond boedelschulden. In aanvulling hierop lijkt de codificatie van de regels omtrent de (kennelijk) onverschuldigde betaling⁹ en de superpreferentie ten aanzien van het curatorensalaris logisch en wenselijk.

Recent heeft de Hoge Raad bepaald dat over boedelschulden rente is verschuldigd.¹⁰ Bij het creëren van een wettelijke regeling ten aanzien van boedelschulden dient de vraag te worden gesteld of dit wenselijk is. Het betalen van rente over boedelschulden heeft immers tot gevolg dat de prefaillissementsschuldeisers minder ontvangen, terwijl deze groep er toch al bekaaid vanaf komt. Mogelijk is het wenselijker om, net zoals voor prefaillissementsschulden¹¹, te codificeren dat lopende interesten niet door de curator hoeven te worden betaald. Uiteraard moet dit niet leiden tot stilzittende curatoren die de boedelschulden niet betalen. Dit kan worden opgelost door bijvoorbeeld op te nemen dat de curator verplicht is de boedelschulden te betalen zodra blijkt dat de boedel toereikend is om dat te doen.¹² In feite wordt hiermee de regel van CZ/Scholtes q.q. omgedraaid.¹³

De tendens in de vakliteratuur is overigens tegenovergesteld, daarin wordt juist de afschaffing van artikel 128 Fw bepleit.¹⁴ Dogmatisch zijn de standpunten van de auteurs in de vakliteratuur begrijpelijk en navolgbaar binnen de bestaande set van regels. De vraag die onzerzijds wordt opgeworpen is meer of het betalen van rente wenselijk is als dat tot gevolg heeft dat uitdelingspercentages dalen voor de prefaillissementsschuldeisers.

⁷ HR 19 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108, *NJ* 2013/291 (Koot Beheer/Tideman q.q.).

⁸ HR 28 september 1990, ECLI:NL:HR:1990:AD1243, *NJ* 1991/305, De Ranitz q.q./Ontvanger).

⁹ HR 5 september 1997, *NJ* 1998, 437 (Ontvanger/Hamm q.q.) en HR 8 juni 2007, *NJ* 2007/419, ECLI:NL:PHR:2007:AZ4569 (Van der Werff/BLG).

¹⁰ HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1994, *NJB* 2022/97.

¹¹ Artikel 128 Fw.

¹² Een uitbreiding op HR 24 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:801, *NJ* 2020/291.

¹³ HR 31 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:3080, *NJ* 2014/484 (CZ Zorgkantoor/mr. Scholtes q.q.).

¹⁴ Zie bijvoorbeeld prof. mr. T.T. van Zanten (TvI 2020/29) en N.E.D. Faber (JOR 2018/254).

4. Hoe kijkt u – mede naar aanleiding van de hiervoor aangestipte recente rechtspraak en discussie – aan tegen de taak van de curator en de bekostiging van diens werkzaamheden?

De primaire taak van de curator is van oudsher het beheer en de vereffening van de failliete boedel. De curator streeft daarbij naar opbrengstmaximalisatie ten behoeve van de gezamenlijke schuldeisers wiens belangen hij heeft te behartigen.

In veruit de meeste faillissementen blijft het grootste deel van de (prefaillissementen)schuldeisers echter met lege handen achter. Dit blijkt onder meer uit de beschikbare meting van het CBS uit 2015¹⁵ (onderstreping door BZ):

"Meting 2015

'Bedrijven en instellingen' waarvan het faillissement in 2015 werd beëindigd, hadden een totale schuld van 4,9 miljard euro (tabel 4.1.1). Het merendeel hiervan, 3,5 miljard euro (72,5 procent), had betrekking op schulden aan overige preferente en concurrente schuldeisers. 754 miljoen euro (15,4 procent) betrof preferente vorderingen van de fiscus en 159 miljoen euro had betrekking op preferente vorderingen van het UWV (3,3 procent). 431 miljoen euro (8,8 procent) van de totale schuld had betrekking op boedelkosten. Van de schuld inclusief boedelschulden werd in totaal 464 miljoen euro (9,5 procent) door 'bedrijven en instellingen' terugbetaald, waardoor 4,4 miljard euro aan onbetaalde schuld achterbleef. Aan de overige preferente en concurrente schuldeisers werd 57 miljoen euro (1,6 procent) van de 3,5 miljard euro schuld terugbetaald. Van de preferente vorderingen van de fiscus werd 67 miljoen euro (8,9 procent) geretourneerd; voor het UWV bedroeg dit 17 miljoen euro (10,7 procent). Van de schulden veroorzaakt door boedelschulden werd 323 miljoen euro (74,9 procent) voldaan."

Met name de uitkering aan de prefaillissementsschuldeisers, niet zijnde het UWV of de Belastingdienst, is zeer laag. Slechts 1,6 procent van die schuldenlast wordt voldaan.

Een onderzoeksteam van de Rijksuniversiteit Groningen heeft recent nog een steekproef uitgevoerd. In dit onderzoek zijn honderd willekeurige faillissementen onderzocht die zijn afgewikkeld in de periode mei 2020 t/m december 2020.¹⁶ Onder meer is onderzoek uitgevoerd naar het uitkeringspercentage voor de concurrente schuldeisers. Uit dit onderzoek volgt ter zake (onderstreping door BZ):

¹⁵ CBS, *Faillissementen: oorzaken en schulden 2015*, p. 34 en 35, te raadplegen via:

https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2016/50/2016-faillissementen-oorzaken-en-schulden-2015.pdf.

¹⁶ A. Karapetian, M.L. Lennarts en F.M.J. Verstijlen, *De positie van concurrente schuldeisers in faillissement* (rapport aan het WODC), 2021, p. 18, te raadplegen via:

<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3095>.

"2.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is aan de hand van een kwantitatief onderzoek ingegaan op de vraag wat de huidige positie is van concurrente (mkb-)schuldeisers in faillissement. Het onderzoek betrof de bestudering van honderd willekeurige en tien typische faillissementen. In de honderd willekeurige faillissementen ontvingen concurrente schuldeisers 0,1 procent uitkering op hun vorderingen en in de typische faillissementen bedroeg het uitkeringspercentage aan de concurrenten 7,9 procent. Deze cijfers zijn gelet op de omvang en de beperkingen van het onderzoek niet representatief, maar geven een ruw beeld van de stand van zaken. Onder voorbehoud van dezelfde beperkingen vloeit uit de onderzoeken verder voort dat 74,4 procent van de concurrente schuldeisers in de tien typische faillissementen voldoet aan de criteria van de mkb-definitie uit art. 374 lid 2 Fw."

Hoewel recente cijfers van het CBS ontbreken is de aanname geoorloofd dat de door het CBS geconstateerde trend in de periode 2004 tot 2015 niet is gewijzigd. Het CBS concludeert in voornoemd rapport¹⁷:

"Trend vanaf 2004

Sinds 2004 is een opwaartse trend zichtbaar in de omvang van de onbetaalde schulden van beëindigde faillissementen. De onbetaalde schulden stegen van 1,7 miljard euro in 2004 naar 4,4 miljard euro in 2015 (figuur 4.1.2). Hoewel in absolute zin voor in 2015 beëindigde faillissementen meer schuld (inclusief boedelkosten) werd afbetaald dan in 2004, is het aandeel van de betaalde schuld op de totale schuld (9,5 procent) het laagste sinds 2004."

De conclusie is zodoende gerechtvaardigd dat curatoren steeds minder toekomen aan het betalen van de prefaillissementsschulden. Daarbij komen met name de 'normale' handelscrediteuren er bekaaid vanaf.

Daarnaast is een duidelijke tweede trend zichtbaar. De trend dat de wetgever en de rechtspraak, ondanks de dalende uitkeringspercentages, de taak van de curator steeds verder hebben opgerekt. Het startpunt van die tendens ligt (in ieder geval) reeds in 1995. In de uitspraak Sigmacom II¹⁸ sauveerde de Hoge Raad het oordeel dat de curator tevens rekening heeft te houden met belangen van maatschappelijke aard.

In de periode na 1995 is het takenpakket van de curator alleen maar groter geworden. Hij is (in hoedanigheid) de drijver van de onderneming en daarom verantwoordelijk voor de naleving van de milieuwetgeving.¹⁹ Hetzelfde geldt ongetwijfeld ook voor de naleving van verplichtingen uit de privacywetgeving.²⁰ Of

¹⁷ CBS, Faillissementen: oorzaken en schulden 2015, p. 36.

¹⁸ HR 24 februari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1643, NJ 1996/472 (Sigmacom II).

¹⁹ ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728, JOR 2015/19.

²⁰ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan INSOLAD van 6 januari 2020. Te raadplegen via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_aan_insolad.pdf.

de verplichtingen richting patiënten van een ziekenhuis en het nadien bewaren van de patiëntendossiers.²¹

Daarnaast heeft de curator met de Wet versterking positie curator²² een fraudesignalerende taak erbij gekregen. De curator dient sindsdien onregelmatigheden te onderzoeken die het faillissement (mede) hebben veroorzaakt, de vereffening van de failliete boedel hebben bemoeilijkt of het tekort in het faillissement hebben vergroot. Ook heeft de curator een meldingsplicht gekregen ten aanzien van deze onregelmatigheden. De aanname van de wetgever, dat deze extra bevoegdheden van de curator zouden zorgen voor aanvullende opbrengsten die in redelijke verhouding staan tot de aanvullende werkzaamheden, is nog niet nader onderzocht. Onbekend is zodoende of deze aanname van de wetgever juist is. Het uitdelingspercentage uit voornoemde steekproef vergeleken met de laatste CBS-cijfers toont dat in ieder geval niet aan.

De tijd die curatoren spenderen aan de verschillende (nieuwe) taken gaat direct ten koste van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor de gezamenlijke schuldeisers. De curator krijgt immers als eerste betaald uit de boedel, mits er voldoende boedelactief is. Helaas is de boedel niet altijd toereikend.

Een derde zichtbare trend is de afname van het boedelactief. De omvang van de gemiddelde faillissementsboedel is sinds de invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek door de jaren heen afgenomen. Deze afname is het gevolg van een hele reeks uitspraken van de Hoge Raad die de rechten van zekerheidsgerechtigden en met name pandhouders steeds verder heeft opgerekt. Pandhouders mogen zich in een faillissement gedragen als separatist en dus de verpande activa uitwinnen alsof er geen faillissement is. Dit actief wordt niet toegevoegd aan de boedel, maar komt toe aan de zekerheidsgerechtigde (met uitzondering van de opbrengst die krachtens artikel 57 lid 3 Fw jo art. 21 lid 2 Invorderingswet door de curator kan worden opgeëist). Voor een commentaar over dit herverdelingsvraagstuk wordt verwezen naar de Forumbijdrage van Flip Schreurs.²³

Het effect van deze in omvang afgenomen boedel, maar aan de andere kant steeds zwaarder belaste boedel, heeft logischerwijs tot gevolg dat er minder te verdelen is voor de (prefaillissements)schuldeisers. Maar zeer zeker ook dat curatoren soms niet een eerlijk salaris krijgen betaald voor de 'opruimwerkzaamheden' die zij sowieso moeten verrichten ten behoeve van de schuldeisers en de samenleving in brede zin. Ook dit is een gevaar. Zouden curatoren namelijk te vaak en te lang geen eerlijke vergoeding krijgen voor hun werkzaamheden dan bestaat het risico op

²¹ Bentfort van Valkenburg & van de Wiel, 'Ziekenhuisfaillissementen: de onderzoeksrapporten bezien vanuit het perspectief van de curator', in: *TvI* 2021/23.

²² Wet versterking positie curator (*Stb.* 2017, 124).

²³ Schreurs, 'Naar een herverdeling', in: *TvI* 2020/14.

een leegloop in de beroepsgroep. De hoog gekwalificeerde advocaten die nu dit werk verrichten zullen zich dan gaan richten op andere wél betaalde werkzaamheden. Dit verklaart ook waarom de meeste zogenaamde Zuidas-kantoren geen curatorenpraktijk meer hebben.

De toegevoegde waarde van professionele curatoren zal door de professionele *repeat players* (zoals het UWV, de Belastingdienst en de banken) ongetwijfeld worden onderschreven. De gemiddelde MKB-handelscrediteur, die het vorenstaande niet overziet, zal echter minder gelukkig zijn met het resultaat dat curatoren voor hen behalen. Dit is immers bijna altijd nul. Het is echter van belang dat juist ook deze groep schuldeisers de meerwaarde van professionele curatoren ervaart. Gezocht dient dus te worden naar een methode dat ook zij meer kunnen meeprofiteren van de afwikkeling van een faillissement.

Op hoofdlijnen zijn een aantal oplossingsrichtingen denkbaar, die deels in elkaars verlengde liggen:

1. Het takenpakket van de curator wordt weer teruggebracht tot de originele kerntaak: beheer en vereffening. Door de curator met minder taken te belasten hoeft hij minder tijd te besteden aan het faillissement, zullen deze uren waarschijnlijk makkelijker kunnen worden betaald door de boedel en blijft er mogelijk ook meer over om te verdelen.

Het is de vraag wat dit de maatschappij in brede zin brengt. Wie gaat alle andere taken van de curator uitvoeren? Gaat het OM dan weer zelf onregelmatigheden onderzoeken? Wie wordt het aanspreekpunt voor de AVG en milieuproblematiek? Blijft dat dan liggen bij de bestuurder? Dat lijkt onwenselijk. Het verkleinen van het takenpakket van de curator lijkt dus niet de juiste weg voorwaarts.

2. Het tegenoverstelde is ook mogelijk. De curator blijft belast met deze nieuwe taken. In dat scenario lijkt het wenselijk dat deze nieuwe taken worden verankerd in artikel 68 Fw, zodat voor iedereen duidelijk is dat de wetgever ook van mening is dat de curator deze taken moet uitvoeren.

Dit verankeren laat dan een duidelijke keuze van de wetgever zien, namelijk dat maatschappelijke belangen van het ordentelijk 'afwickelen' van een faillissement en 'opruimen' van de failliete onderneming voorgaan op, of in ieder geval op gelijke voet staan met, het verdelen van het actief onder de schuldeisers. Dit is een prima verdedigbare keuze, maar dit vergt wel een principiële keuze van de wetgever.

Zou de wetgever deze keuze maken, dan is het voor professionele curatoren ook eenvoudiger om aan de schuldeisers uit te leggen waarom deze taken

worden vervuld en waarom dat dus ten koste gaat van het te verdelen actief. Zou voor de rest niets veranderen, dan heeft deze keuze dus wel tot gevolg dat het uitdelingspercentage voor concurrente schuldeisers niet zal verbeteren.

3. Een oplossing kan ook zijn het vergroten van het te verdelen boedelactief. Dit kan door de positie van zekerheidsgerechtigden minder absoluut te maken. Bijvoorbeeld door zekerheidsgerechtigden te verplichten om een percentage van de opbrengst van het gecureerde actief af te dragen aan de faillissementsboedel. De zekerheidsgerechtigde wordt dan feitelijk verplicht om bij te dragen aan het opruimen van de failliete onderneming. Hiervoor is ook een rechtvaardiging te vinden. Bijvoorbeeld omdat financiers zijn gediend met goed functionerend handelsverkeer. Het opruimen van insolvente en inactieve ondernemingen is daarvoor wenselijk. In het buitenland is een bijdrage van zekerheidsgerechtigden al realiteit.²⁴

Met de afdracht aan de boedel kunnen in ieder geval de voornaamste werkzaamheden van de curator worden betaald. In algemene zin zal dit ertoe leiden dat de boedelopbrengsten toenemen en dat er dus ook meer opbrengsten beschikbaar komen ter verdeling onder de prefaillissementsschuldeisers. Het effect van deze percentuele bijdrage door de zekerheidsgerechtigde is uiteraard wel dat financiers met een grotere restschuld zullen toetreden tot de groep concurrente schuldeisers.

Een bijdrage van de groep preferente schuldeisers (lees: met name de overheid) is dan mogelijk ook gepast. Gedacht zou kunnen worden aan het beperken van de wettelijke preferenties, zodat na betaling van de boedelschulden en de resterende preferente schuldeisers er meer actief resteert om pondspondsgewijs te worden verdeeld onder alle schuldeisers.

De banken zullen mogelijk aanvoeren dat een dergelijke regeling ten koste zal gaan van de financierbaarheid van bedrijven. Dat standpunt moet evenwel terzijde worden gelegd; zou een dergelijke regeling immers worden ingevoerd dan zullen de consequenties hiervan op termijn worden verdisconteerd in de financieringskosten. Daarnaast genieten de banken ook de voordelen van goed functionerend handelsverkeer.

4. Een andere oplossing is het curatorensalaris (deels) niet ten laste te brengen van de boedel en daarmee de schuldeisers.

Het zou bijvoorbeeld de overheid kunnen zijn die de curatoren een

²⁴ Van der Linden van Sprankhuizen, 'Herziening van de positie van de pandhouder tijdens faillissement: de Duitse ervaring', in: *TvI* 2020/3.

basisvergoeding betaalt. Het idee van de basisvergoeding is eerder onderzocht.²⁵ Het betalen van de basisvergoeding kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door het uitbreiden van de garantstelling voor curatoren. Deze oplossing is mogelijk kostenneutraal te realiseren. Het is best voorstelbaar dat ondernemers bij het inschrijven van een onderneming worden verplicht om vooraf een verwijderingsbijdrage te betalen aan de overheid, bijvoorbeeld bij de inschrijving of gedurende de inschrijving (in de vorm van bijvoorbeeld een jaarlijkse premie) van het bedrijf in de KvK. De opbrengst van deze verwijderingsbijdrage kan dan worden gebruikt om de curatoren (deels) te betalen.

De basisvergoeding zou zelfs kunnen worden vormgegeven in de vorm van een boedelkrediet. Dus mocht de boedel niet leeg zijn, dan wordt dit krediet als eerste terugbetaald uit het beschikbare actief. De basisvergoeding zorgt er in ieder geval voor dat de curator in alle faillissementen in ieder geval een redelijke vergoeding krijgt voor de eerste noodzakelijke werkzaamheden.

De wetgever is nu aan zet. Het is belangrijk om de taak van de curator voor iedereen scherp te stellen en goed te verankeren in de wet. Dit vergt een aantal duidelijke keuzes. Het uitgangspunt bij het aankomende wetgevingstraject moet daarnaast zijn dat curatoren een eerlijke beloning krijgen voor het belangrijke werk voor de samenleving in den brede. Nederland heeft er belang bij dat de professionele beroepsgroep van curatoren wordt behouden. Dit zal slechts lukken als zij eerlijk worden betaald voor hun werkzaamheden.

5. Zijn er naar uw mening nog meer mogelijkheden om de positie van de rechter-commissaris en zijn toezichtrol in het faillissement verder te versterken?

In de algemene formulering van deze consultatievraag ligt ruimte verscholen voor een brede beantwoording. Het rechterlijk toezicht op faillissementen is van tweeërlei aard.

Er is toezicht door de rechter-commissaris en er is een rol weggelegd voor de rechtbank. Die laatste speelt geen andere rol dan anders: het gaat om rechterlijke beslissingen bedoeld om een rechtsvraag of geschil te beslechten. Het toezicht door de rechter-commissaris is geheel anders en wordt zeer sterk bepaald door een belangrijk aspect van het faillissementsrecht in het algemeen: de noodzaak om efficiënt en doortastend te kunnen optreden. Die noodzaak vloeit voort uit het

²⁵ Van Dijck, 'Biedt een basisvergoeding soelaas? Empirisch onderzoek naar salaristekorten in faillissement', in: *TvI* 2013/3.

gegeven dat een faillissement nu eenmaal per definitie een situatie van (meestal: aanzienlijk) tekort betreft.²⁶

De toezichtstaak is een geheel andere dan de gewone rechterlijke taak tot geschillenbeslechting, waarvoor rechters jarenlang worden opgeleid. Rechters-commissarissen dienen deel uit te maken van een organisatie waarbinnen de noodzakelijke informatie hen efficiënt bereikt, dienen snel beslissingen te kunnen nemen, dienen goed bereikbaar te zijn en dienen een specifieke modus operandi/vivendi met 'hun' curatoren te hebben, gebaseerd op *gecontroleerd vertrouwen*.

In de afgelopen jaren is het toezicht op faillissementen en curatoren sterk veranderd, met name door de invoering van KEI. Dat systeem functioneert op zich goed, hetgeen bij invoering niet vanzelfsprekend was. Wel is de afstand tussen curatoren en rechters-commissarissen erdoor toegenomen en letterlijk gedigitaliseerd. Gegeven de inmiddels opgedane meerjarige ervaring verdient KEI inmiddels een grondige evaluatie bij de gebruikers: rechters-commissarissen, griffiemedewerkers, curatoren en de faillissementsmedewerkers van curatoren die in de praktijk met name in dit systeem werken.

De in het consultatiedocument opgenomen inleiding bij deze vraag onderstreept terecht dat een faillissement behandeld moet worden door een professionele curator die adequaat is opgeleid en beschikt over de benodigde deskundigheid en ervaring. Op 22 februari 2022 is een voorstel voor de wijziging van de faillissementswet ingediend ter implementatie van de Herstructureringsrichtlijn en daarin is een expliciete bepaling voorzien in een nieuw art. 14, lid 5 Fw.²⁷ In dat opzicht is de afgelopen 25 jaar overigens inhoudelijk al zeer veel gebeurd, met name door INSOLAD, de uit dien hoofde verplichte opleidingen en de vanuit Recofa opgestelde richtlijnen. Aan de zijde van de rechters-commissarissen is een vergelijkbare professionalisering (grotendeels) uitgebleven. Met name pogingen tot formalisering daarvan hebben geen enkele voet aan de grond weten te krijgen. Naar de diepere oorzaken daarvan blijft het gissen. Het is wel de moeite waard te achterhalen welke mechanismen daarachter schuil gaan. Indien het toezicht van rechters-commissarissen op insolventies verbeterd moet worden heeft het zin met name de kwaliteit van het rechter-commissariaat zelf te verbeteren.

Ook bij de invoering van de WHOA is dit aan de orde gekomen. Artikel 25a van de Herstructureringsrichtlijn stelt de expliciete eis dat de lidstaten zorgen dat WHOA-rechters een adequate opleiding krijgen en beschikken over de benodigde deskundigheid. Hetzelfde geldt op grond van art. 26.1.a voor de herstructureringsdeskundigen. Hun aanstelling en benoeming dient duidelijk en

²⁶ Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 4.

²⁷ Kamerstukken II 2022, 36040, nr. 3.

transparant plaats te vinden (art. 26.1.b). De nationale wetgever is, nu het een richtlijn betreft, gehouden dit in wetgeving te verankeren; het hiervoor bedoelde wetsvoorstel voorziet wel in het laatste maar niet in het eerste.²⁸

Dit valt moeilijk te rijmen met het feit dat intussen in materiële zin wel degelijk professionalisering waarneembaar is. Beslissingen op het gebied van de WHOA worden genomen door meervoudige rechtbanken die zijn samengesteld uit de zogenaamde WHOA-pool, waarin uit elke rechtbank twee tamelijk ervaren rechters(-commissarissen) zitting hebben. Voor zover bekend vindt binnen die pool overleg plaats om te komen tot kwalitatief hoogstaande besluitvorming. Dit is extra van belang omdat WHOA-uitspraken niet zonder meer openbaar zijn. De aangesloten rechters hebben zich naar verluidt ook veel opleidingsinspanningen getroost.

Maar van dit alles is niets publiekelijk vastgelegd of in formeel beleid gegoten. Niet wie lid zijn van de pool, niet aan welke kwalificaties zij dienen te voldoen, niet welke beleidsmatige afspraken zij onderling maken. De feitelijke werkwijze van de pool verdient alle lof, maar is door dit gebrek aan (bereidheid tot) vastlegging voor de maatschappij en 'het veld' niet verifieerbaar of controleerbaar. De WHOA-rechters en Recofa zijn er niet op aanspreekbaar.

Insolventierechters verdienen beter. En de bij insolventies betrokken stakeholders verdienen ook beter. En als gezegd, de Herstructureringsrichtlijn verplicht er eenvoudigweg toe.

Hetgeen zich bij de WHOA-pool voordoet, doet zich bij het toezicht door rechters-commissarissen ook voor. Wel aanzienlijke verbeteringen en pogingen tot verdergaande uniformering, maar niet in verifieerbare, controleerbare of afdwingbare vorm. Recofa heeft, ondanks jarenlange zeer regelmatige bijeenkomsten, slechts een beperkt aantal richtlijnen gepubliceerd die niettemin geen dwingende normering bevatten. Die richtlijnen gaan met name over de benoeming van curatoren, over de wijze van verslaglegging en over salariëring.²⁹ Nu die regels niet dwingend zijn wordt daar arrondissementaal (of erger: bij wisseling van een rechter-commissaris) ook veelvuldig van afgeweken, soms slechts op details, maar niet zelden ingrijpend. Dergelijke verschillen zijn niet goed uit te leggen en passen niet bij een 21^e-eeuws insolventierecht. Het zijn ook geen verschillen die door hoger beroep en cassatie geüniformeerd en aldus door tijdverloop uitgeslepen worden. Het is geen recht in de zin van art. 79 RO.³⁰

²⁸ Kamerstukken II 2022, 36040, nr. 3.

²⁹ <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Insolventierecht/Paginas/Recofa-richtlijnen.aspx>

³⁰ Zie laatstelijk Hoge Raad 24 september 2021, ECLI:NL:HR:2021:1353 JOR 2022/18 m.nt. Jansen.

Uniforme *afdwingbare* regels ontbreken dus zelfs in de gevallen waarin richtlijnen gepubliceerd zijn. Maar veel erger doet het gebrek aan uniformiteit zich natuurlijk gevoelen waar überhaupt geen poging tot (publieke) vastlegging heeft plaats gevonden. Er zijn geen goede redenen te bedenken waarom de rechters-commissarissen voor zichzelf niet dezelfde maatstaven zouden aanleggen als die in enkele van Recofa's richtlijnen worden aangelegd voor curatoren: maatstaven omtrent opleiding, organisatie en kwaliteitsbewaking. Binnen de rechtspraak is dit ook helemaal niet ongebruikelijk: de zogenaamde Professionele Standaard is voor een aantal groepen rechters ingevoerd.³¹ Die bevatten in alle gevallen geen onhaalbaar zware eisen, maar dwingen wel tot zelfreflectie en het ondernemen van concrete stappen om de gestelde doelen te bereiken. Toepassing van een Professionele Standaard betekent immers dat men zich er zelf op wil laten aanspreken.

Pogingen om te komen tot een Professionele Standaard voor insolventierechters zijn reeds jaren geleden gestrand in een nimmer gepubliceerde concept-fase. Ook het wetsvoorstel Wijziging van de Faillissementswet in verband met de implementatie van de Richtlijn voorziet daar niet in.³² Het is de moeite waard om, in overleg met de stakeholders in het insolventierecht, die Professionele Standaard alsnog op en vast te stellen. Dit kan gecombineerd worden met de hierboven bedoelde vastlegging van kwaliteitsregels voor WHOA-rechters. In de praktijk betreft het immers dezelfde groep.

Een Professionele Standaard Insolventierechters kan met name regels bevatten omtrent opleiding, zittingsduur en transparantie.

- Een voor de hand liggend opleidingsniveau voor rechters-commissarissen is gelijk aan die welke INSOLAD stelt aan haar leden. Dat wil zeggen dat voorafgaand aan of gelijk met de aanstelling tot rechter-commissaris aantoonbaar deelgenomen moet worden aan een verdiepte basisopleiding insolventierecht waarvan het examen met goed gevolg moet worden afgelegd. Na enige tijd, bijvoorbeeld na twee jaren ervaring te hebben opgedaan, dient de INSOLAD Grotius opleiding te worden gedaan, waarvan eveneens het examen met succes dient te worden afgelegd.³³

³¹ <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtspraak-in-Nederland/Rechters/paginas/de-professionele-standaarden-van-de-rechters.aspx>

³² Kamerstukken II 2022, 36040, nr. 3.

³³ Dit gaat dus verder dan geheel vrijblijvende verwijzing naar de 'praktijk' in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van de Herstructureringsrichtlijn II 2022, 36040, nr. 3, pagina 43: 'Specifiek voor rechters in insolventiezaken en rechters-commissarissen geldt dat het praktisch is dat zij een leergang op het terrein van het insolventierecht volgen als zij voor het eerst ingezet worden op dit terrein.' Deze praktijk is niet onderzocht, gedocumenteerd of verifieerbaar.

- Een veel gehoorde klacht onder curatoren is de hoge mate waarin rechters-commissarissen wisselen. Die doorloopsnelheid zou eenvoudig in beeld gebracht kunnen worden door de benoeming tot rechter-commissaris vast te leggen in het (neven)functieregister. Wisseling van rechters-commissarissen heeft nadelen op twee niveaus.

Op het niveau van een individueel faillissement is het ongewenst als gedurende de looptijd ervan de toezichthouder regelmatig wisselt. Kennis gaat verloren en eenduidigheid neemt af. Rechters-commissarissen worden voor de uitoefening van hun toezichtstaak (te) sterk afhankelijk van de (dossier)kennis van griffiemedewerkers en stafjuristen. In langlopende gecompliceerde faillissementsdossiers doen veelvuldige wisselingen echt afbreuk aan de inhoud van het toezicht.

Op het niveau van zowel curatoren als griffiemedewerkers is het van belang dat er voor een rechter-commissaris voldoende tijd beschikbaar is om een relatie op te bouwen. Voor het houden van toezicht is een dergelijke relatie van essentieel belang. Dit kan moeilijk worden onderschat en moet niet worden verward met de distantie die een rechter in zijn gewone rechtsprekende taak nu juist nodig heeft om onafhankelijk en integer een beslissing te kunnen nemen. Toezicht vereist dat een rechter-commissaris zijn/haar curatoren kent en heeft meegemaakt in verschillende faillissementen, zodat hij/zij weet wat kan en mag verwacht worden. Hetzelfde geldt voor griffiemedewerkers. Bij diverse rechtbanken is/zijn één of meerdere zeer langjarig functionerende griffiemedewerker(s) de enige continue factor in het toezicht.

Ter verbetering van dit alles is het van belang dat rechters-commissarissen ten minste 4 jaar, bij voorkeur 8 jaar, maar niet meer dan 12 jaar zitting hebben bij een rechtbank. Mocht een rechter-commissaris het vak willen blijven uitoefenen, wat toegejuicht moet worden, dan ligt roulatie naar een andere rechtbank voor de hand. Bovendien dient een groep rechters-commissarissen bij een rechtbank voldoende divers te zijn samengesteld, dus zowel jong als ervaren, man als vrouw.

- Ten slotte, mogelijk buiten de Professionele Standaard om, dient veel meer transparantie te worden betracht. Hoewel individuele curatoren weten dat ze op een 'lijst' staan, is deze lijst voor zover bekend nergens gepubliceerd. Daar is geen goede reden voor, nu het bestaan van die lijsten op zichzelf voor de hand liggend, bekend en gepubliceerd beleid is. Ook hier kan een voorbeeld genomen worden aan de in art. 26.1 Herstructureringsrichtlijn opgenomen verplichting tot transparantie bij de aanstelling van een herstructureringsdeskundige. Het gebrek aan transparantie deed zich recent gevoelen bij de beslissing van de Rechtbank Rotterdam tot aanstelling van

een herstructureringsdeskundige waarin de rechtbank (r.o. 4.8-4.9) zonder enige toelichting afweek van het verzoek dat, met inachtneming van het gepubliceerde beleid, twee offertes van mogelijke kandidaten bevatte en waarin de rechtbank niet uitlegde waarom een andere, wel benoemde persoon 'over de competenties beschikt die voor deze specifieke casus van belang lijken'.³⁴

Een laatste punt waarvoor wij nog aandacht vragen is de invoering van een faillissementsrechtelijk equivalent van artikel 225 Fw (in surseance).³⁵ Dit artikel biedt rechters-commissarissen, naast (in de surseance) de bewindvoerder en schuldeisers, de mogelijkheid om de rechtbank te vragen zogenaamde maatwerkvoorzieningen te treffen die noodzakelijk zijn om de belangen van de schuldeisers te beschermen. De maatwerkbepaling, of die nu wordt gebruikt door een rechter-commissaris of een bewindvoerder, kan eveneens een effectief middel bieden in het kader van andere wijzen van toezicht. In faillissement zou dit een effectief gereedschap in de gereedschapskist van de toezichthouder kunnen zijn, naast het soms te weinig effectieve artikel 69 Fw ('klachtrecht') en veelal te zware middel van artikel 73 Fw (ontslag curator).

6. Zou vaker mediation moeten worden ingezet om geschillen tussen de curator en derden in het kader van een faillissement te beslechten? Zo ja, op welke manier zou de inzet van mediation kunnen worden bevorderd?

De initiatieven van de Stichting Insolventie Mediation en de diverse arrondissementale pilots dienen te worden ondersteund. Mediation kan nauwelijks anders dan positief bejegend worden, nu het vaak aanzienlijk scheelt in kosten en in tijd. Ook kan mediation bijdragen aan het voorkomen van escalatie in dossiers waarin dergelijke escalatie op de loer ligt, doordat bij mediation gezocht kan worden naar de achterliggende belangen van partijen. Niettemin moet niet vergeten worden dat mediation staat of valt bij vrijwilligheid. Deelname moet derhalve nooit verplicht worden en iedere partij moet ook vrij zijn een eenmaal aangevangen mediation te beëindigen. Per saldo ondersteunt Boels Zanders de gedachte dat bij een machtigingsverzoek voor het aangaan van een procedure altijd aangegeven dient te worden of mediation als alternatief onderzocht is, en dat voor aanvang van een procedure betreffende bestuurdersaansprakelijkheid daadwerkelijk mediation concreet dient te worden onderzocht.

7. Zouden belanghebbenden gehoord moeten worden voordat de rechter-commissaris een beslissing neemt over een

³⁴ Rechtbank Rotterdam 14 september 2021 ECLI:NL:RBROT:2021:10190.

³⁵ Respectievelijk artikel 379 Fw (in WHOA).

verzoek tot machtiging, goedkeuring of toestemming van de curator ten behoeve van bijvoorbeeld het starten van een juridische procedure. Zo ja, wie zouden dan bij voorkeur gehoord moeten worden?

Voorkomen dient te worden dat de inhoud van de procedure van de rechtbank verplaatst wordt naar de daaraan voorafgaande fase waarin machtiging wordt verzocht. Dat het hier een fragiel evenwicht betreft blijkt bijvoorbeeld uit een recente uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland³⁶ waar in de machtigingsfase uitvoerig op de merites van de zaak is ingegaan. Weliswaar betreft het hier naar geldend recht geen marginale toetsing, maar zowel vanwege de beperktere tijd die dan nog beschikbaar is als vanwege de minder volwaardige hoor en wederhoor dient omzichtig met deze balans te worden omgegaan.

Boels Zanders bepleit daarom een systeem waarin bij élk verzoek tot machtiging voor het aangaan van een procedure door de curator verantwoord dient te worden dát hoor en wederhoor heeft plaats gevonden (dan wel een mislukte poging daartoe), met twee uitzonderingen, een positieve en een negatieve.

Hoor en wederhoor mag achterwege blijven indien de curator gemotiveerd kan aangeven dat dat in het belang van fraudeopsporing en -bestrijding achterwege moet blijven. Dit legt vanzelfsprekend een extra grote verantwoordelijkheid op de schouders van de curator.

Hoor en wederhoor mag in geen geval achterwege blijven bij verzoeken om machtiging voor het aangaan van een procedure inzake bestuurdersaansprakelijkheid: de curator dient bij het machtigingsverzoek de rechter-commissaris dan ook te voorzien van het standpunt van gedaagde in spe. Het kan zin hebben om bij dergelijke (doorgaans zeer langdurige en kostbare) procedures in de machtigingsfase aan gedaagde altijd aan te bieden gehoord te worden ten overstaan van de rechter-commissaris.

8. Kunt u zich vinden in een regeling – ten behoeve van de bestrijding van de lege boedelproblematiek – waarbij zekerheidsgerechtigde schuldeisers bij uitwinning van verpande activa een vooraf vastgesteld percentage van de opbrengst aan de boedel moeten afdragen? Zo nee, kunt u dit dan toelichten?

Zoals hiervoor bij de beantwoording van vraag 4 reeds aan de orde kwam zijn wij voorstander van een systeem waarbij zekerheidsgerechtigde schuldeisers bij

³⁶ Rechtbank Midden-Nederland 26 augustus 2021 ECLI:NL:RBMNE:2021:4878 JOR 2021/305 m.nt. F. Smetsers.

uitwinning van gecureerde activa een vooraf vastgesteld percentage van de opbrengst aan de boedel moet afdragen. Anders dan in de vraag als uitgangspunt is genomen zouden wij dit niet willen beperken tot verpande activa maar dit zou ook moeten gelden voor verhypothekerde activa. Daaraan liggen de volgende redenen te grondslag.

Ons vermogensrecht maakt het mogelijk dat een bank op vrijwel alle activa van de schuldenaar zekerheden vestigt. Daarnaast biedt de wet een bank ruime verrekeningsmogelijkheden. Sinds de inwerkingtreding van het (huidig) Burgerlijk Wetboek in 1992 heeft, zoals hiervoor ook opgemerkt, de Hoge Raad in een lange reeks van arresten omtrent de uitleg van het vermogensrecht de mogelijkheid van banken tot vestiging van zekerheidsrechten verder versterkt. Deze wetgeving en rechtspraak heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de financierbaarheid van ondernemingen. De rechtszekerheid ten aanzien van het vestigen van zekerheidsrechten nam toe en de risico's die banken bij het verstrekken van financiering lopen nam af. Minder risico leidt tot goedkopere financiering en dit bevordert kredietverlening aan ondernemingen.

De keerzijde van deze wetgeving en rechtspraak is evenwel dat in geval van insolventie er aanzienlijk minder opbrengsten resteren voor de faillissements- en de boedelcrediteuren, waaronder de curator. Het aantal lege boedels is de voorbije decennia fors toegenomen en heeft ertoe geleid dat hoog gekwalificeerde partijen zich hebben teruggetrokken uit de benoemingenpraktijk. Het is een kwestie van marktwerking: indien het aanbod van rendabel werk dat in de insolventierechtelijke markt wordt aangeboden afneemt haken marktpartijen (insolventierechtadvocaten) af en gaat opgebouwde kennis en expertise verloren. Tegelijkertijd zullen jonge en getalenteerde (insolventierecht)advocaten diezelfde markt minder snel betreden, aangezien die markt hen minder te bieden heeft. Zij zullen eerder een keuze maken voor een ander rechtsgebied dat hen meer te bieden heeft. De insolventierechtmarkt verliest daarmee zowel aan de 'bovenkant' als aan de 'onderkant' kwaliteit. Dat is een onwenselijke ontwikkeling. Zeker indien men bedenkt dat het insolventierechtelijk speelveld de voorbije decennia in complexiteit en omvang is toegenomen evenals het takenpakket van de curator. Een goed functionerend 'insolventierechtapparaat' draagt bij aan de rechtszekerheid en aan een gezond, evenwichtig en stabiel economisch klimaat. Het 'insolventierechtapparaat' is een noodzakelijk onderdeel van de *checks and balances* in de economie, corrigeert misbruik en misstanden en vormt daarmee een fundament voor vertrouwen in de betreffende economie en de internationale concurrentiepositie ten opzichte van andere landen.

De (bankvriendelijke) wetgeving en rechtspraak heeft ook geleid tot een dominantere rol van banken in (zowel de periode voor als tijdens) de insolventie

van een schuldenaar.³⁷ De bank kan als zekerheidsgerechtigde schuldeiser in aanzienlijke mate bepalen wat er met de activa van de schuldenaar gebeurt. Daar waar op grond van de wet primair deze rol is toegekend aan de curator komt deze rol materieel (in een steeds grotere mate) toe aan de bank. Ook dat is onwenselijk vanuit de basisgedachte dat de curator tot taak heeft de belangen van de gezamenlijke crediteuren te behartigen. De praktijk is thans dat de curator niet of slechts in zeer beperkte mate tot uitkering aan prefaillissementsschuldeisers toekomt en de opbrengst van de activa in overwegende mate ten goede komt aan de zekerheidsgerechtigde schuldeisers.

Het is wenselijk dat deze balans weer wordt hersteld, zodat de curator zijn taken naar behoren kan uitvoeren.

9. Kunt u zich vinden in een regeling – ten behoeve van de bestrijding van de lege boedelproblematiek – waarbij alle bedrijven worden verplicht om, als zij nog gezond zijn, een bepaald bedrag te reserveren of af te dragen dat exclusief bestemd is voor de afwikkeling van een eventueel faillissement? Zo nee, kunt u dit dan toelichten?

Zoals hiervoor bij de beantwoording van vraag 4 al aan de orde kwam zijn wij voorstander van een regeling waarbij bedrijven verplicht worden om een 'verwijderingsbijdrage' te betalen ter bestrijding van de lege boedelproblematiek. Het meest voor de hand ligt wat ons betreft dat deze bijdrage wordt geheven door de KvK. Deze bijdragen dienen exclusief gereserveerd te worden om daaruit een basisvergoeding aan curatoren te betalen voor de afwikkeling van lege boedels. Als alternatief kan worden gekozen voor een reservering door de bedrijven zelf, doch daarbij bestaat het niet te verwaarlozen risico dat bedrijven deze gereserveerde middelen zullen aanwenden in tijden van nood, waardoor deze alsnog niet beschikbaar zijn in faillissement of door de curator moeten worden gevorderd.

Hieraan voegen wij graag een opmerking van meer algemene aard toe. Naar onze smaak zou de oplossing niet per se enkel in één rechtsgebied of binnen één wet moeten worden gezocht. Anders gezegd, de enkele aanpassing van de Faillissementswet in de voorgestelde zin zou slechts een oplossing van het probleem kunnen zijn zonder dat daarmee ook de oorzaken van het probleem worden aangepakt. Wij menen dat een meer holistische benadering van de lege boedelproblematiek de voorkeur heeft, waaraan een onderzoek naar de oorzaken van deze problematiek vooraf gaat. De BV is thans ontdaan van (nagenoeg) alle kapitaalbeschermingsregels, terwijl er voor bestuurders geen verplichting bestaat om onder bepaalde omstandigheden faillissement aan te vragen. BV's kunnen

³⁷ S.C.J.J. Kortmann, Het faillissement, een paradijs voor banken (Afscheidscollege/Van der Grintenlezing 29 september 2017).

relatief eenvoudig en zonder enig werkelijk kapitaal worden opgericht. Afscherming van privévermogens van bestuurders en aandeelhouders als gevolg van rechtspersoonlijkheid, terwijl die rechtspersoonlijkheid (voor wat betreft de BV) eenvoudig kan worden verkregen, maakt het des te interessanter om met vreemd vermogen en met een 'licht' gehouden BV te ondernemen. Tel daarbij op dat steeds meer Nederlandse ondernemers actief zijn in de dienstensector en deze ondernemers bij de dagelijkse activiteiten weinig gebruik maken van tastbare activa. Bij liquidatie van zo'n onderneming is er daardoor ook maar weinig verhaalbaar vermogen beschikbaar. Dit alles maakt de kans groter dat het ondernemersrisico wordt afgewenteld op crediteuren,³⁸ terwijl degene die voor deze crediteuren moet opkomen - de curator - in feite wordt beperkt in de uitvoering van zijn werkzaamheden wegens gebrek aan middelen om die werkzaamheden te betalen. Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand om de oorzaken van de lege boedelproblematiek in kaart te brengen, naar aanleiding waarvan ook kritisch gekeken kan worden naar regelingen die de positie van crediteuren betreft (Boek 3 BW) en de gevolgen van rechtspersoonlijkheid (Boek 2 BW). Dit draagt evenzeer bij aan de *checks* en *balances* die hiervoor reeds werden aangehaald.

10. Zijn er andere mogelijkheden om tegemoet te komen aan de lege boedelproblematiek?

Goed functionerend handelsverkeer heeft er belang bij dat entiteiten die niet meer deelnemen aan het economisch verkeer worden 'opgeruimd'. Het komt nog (te) vaak voor dat besloten vennootschappen (of andere rechtspersonen) die niet meer actief deelnemen aan het economisch verkeer niet worden 'opgeruimd'. De betreffende entiteiten beschikken niet meer over de middelen om tot een ordentelijke afwikkeling over te gaan. De betrokken bestuurders/aandeelhouders willen geen eigen geld besteden aan de afwikkeling en besluiten het op zijn beloop te laten. Pas nadat een schuldeiser besluit om actie te ondernemen en het faillissement van zijn schuldenaar aan te vragen wordt het faillissement uitgesproken terwijl de betreffende onderneming al langere tijd materieel insolvent is. De overheid (belastingdienst, KvK of Openbaar Ministerie) oefent geen intensieve controle uit op dit soort 'slapende' entiteiten, terwijl dit wel wenselijk is om misbruik van rechtspersonen te voorkomen.

Deze slapende entiteiten leiden vaak tot faillissementen waarbij sprake is van een lege boedel. Intensievere controle op 'slapende' ondernemingen voorkomt of beperkt dat misbruik wordt gemaakt van deze rechtspersonen. Er zal bovendien een prikkel van uitgaan om een rechtspersoon die niet meer deelneemt aan het economisch verkeer op een ordentelijke manier af te wikkelen. Dat draagt ook weer bij aan het beperken van lege boedels.

³⁸ Vgl. J.E. van Nuland, *Beleidsbepaling en aansprakelijkheid* (Serie Van der Heijden Instituut nr. 170), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 231-236.

In faillissementen waarbij sprake is van een lege boedel is vaak ook sprake van een schending van de administratieplicht (art 2:10 BW) en de deponeringsplicht (art. 2:394 BW). Vaak is er geen sprake van een deugdelijke administratie, zijn de verplichte belastingaangiften al langere tijd niet meer ingediend of zijn de jaarrekeningen al meerdere jaren niet gedeponeed. Deze verzuimen zijn eenvoudig te signaleren door, met name, de belastingdienst en de KvK. Een actiever controlebeleid en het opleggen van boetes stimuleert bedrijven om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen, voorkomt misbruik en stimuleert bedrijven om tijdig stappen te ondernemen om tot een ordentelijke afwikkeling over te gaan.

Vennootschappen die geen activa meer hebben worden ook vaak ontbonden door middel van een zogenaamde turboliquidatie. Bij een turboliquidatie wordt een rechtspersoon ontbonden en uitgeschreven uit het register van de KvK zonder dat er sprake is van een vereffening van het vermogen. Een turboliquidatie mag worden toegepast als er geen baten zijn. Het bestaan van schulden staat niet in de weg aan een turboliquidatie. Bij gebrek aan baten is er niets te vereffenen en eindigt de rechtspersoon zonder vereffening. De eenvoudige wijze waarop een ontbinding van een vennootschap via een turboliquidatie kan worden gerealiseerd en het ontbreken van wettelijke waarborgen ter bescherming van schuldeisers werkt misbruik in de hand. Om misbruik van de turboliquidatie te voorkomen is het voorontwerp van de 'Tijdelijke wet transparantie turboliquidatie' in voorbereiding. Dit voorontwerp heeft van 28 juni 2021 tot en met 27 juli 2021 ter consultatie gelegen. Het is wenselijk dat dit voorontwerp zo snel mogelijk leidt tot een definitief wetsvoorstel. Ook daarmee worden ondernemingen en de ondernemers zelf geprikkeld om tot een ordentelijke en tijdige afwikkeling over te gaan, hetgeen ook zal bijdragen aan het beperken van lege boedels.

11. De wijziging van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming en enkele andere wetten in verband met het stroomlijnen en actualiseren van het gegevensbeschermingsrecht (Verzamelwet gegevensbescherming)

De Autoriteit Persoonsgegevens ('AP') heeft in een brief aan curatorenvakvereniging INSOLAD van 20 mei 2020 het standpunt ingenomen dat de AVG in faillissement onverkort van toepassing is.³⁹ Curatoren zijn direct na de benoeming door de rechtbank 'verwerkingsverantwoordelijke' in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG'). Er wordt door INSOLAD op

³⁹ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan INSOLAD van 6 januari 2020. Te raadplegen via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_aan_insolad.pdf.

toegezien dat haar curatorenleden privacy wet- en regelgeving naleven.⁴⁰ In de faillissementspraktijk bestaat nog steeds behoefte aan nadere verduidelijking met betrekking tot de wettelijke grondslagen voor verwerking van persoonsgegevens, inzicht in de toelaatbaarheid van de gangbare praktijk (bijvoorbeeld de inhoud van faillissementsverslagen). Ook bestaat er behoefte aan een oplossing voor kostentechnische aspecten van de naleving van de AVG, met name in lege of beperkte boedels.

De Verzamelwet gegevensbescherming ('VG') bevat een voorstel om de Faillissementswet aan te vullen met een nieuw artikel art. 68a Faillissementswet. Dit artikel beoogt te verduidelijken dat de curator persoonsgegevens kan verwerken aan de hand van een niet-limitatieve opsomming van feitelijke handelingen en rechtshandelingen.⁴¹ In 2020 heeft reeds een internetconsultatie plaatsgevonden ten aanzien van de VG. De AP stelt het volgende in haar advies ten aanzien van de VG:⁴²

"De AP onderschrijft de wenselijkheid van het bieden van voldoende duidelijkheid, maar merkt op dat de onderbouwing van de noodzaak van deze bepaling feitelijk slechts steunt op een algemene verwijzing naar behoefte in de praktijk. Zoals het artikel waarnaar wordt verwezen illustreert zullen zich in de praktijk vragen voordoen die te maken hebben met de toepassing van de AVG op concrete situaties. De vraag is echter in welke opzichten die praktijk bijzonder is en of niet volstaan kan worden met concrete verduidelijking op die punten. Uit de toelichting (en ook uit het aangehaalde artikel) volgt immers ook dat de curator in de praktijk, net als elke beroepsbeoefenaar, zal moeten nagaan welke grondslag er is voor gewenste verwerkingen."

De AP vraagt zich kennelijk af of de positie van curatoren verschilt van die van andere beroepsgroepen. Een belangrijk verschil van de positie van de curator met de meeste andere beroepsgroepen is het kenmerkende gebrek aan beschikbare financiële middelen in menig faillissement in combinatie met de directe verantwoordelijkheid voor persoonsgegevens die door een ander, de failliet, zijn verzameld en verwerkt. De curator weet vooraf niet welke persoonsgegevens hij

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld: Toetsingscommissie INSOLAD 13 augustus 2021, 5, te raadplegen via: https://static.basenet.nl/cms/105928/Toetsingsregeling/Uitspraak_toetsingscommissie_INSOLAD_2021_-_5.pdf

⁴¹ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Minister voor Rechtsbescherming van 20 mei 2020. Te raadplegen via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_verzamelwet_gegevensbescherming.pdf

⁴² Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Minister voor Rechtsbescherming van 20 mei 2020. Te raadplegen via: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_verzamelwet_gegevensbescherming.pdf

gaat aantreffen, net zo min als hij weet bij welke failliet hij wordt benoemd door de rechtbank. Daarnaast heeft de curator bij zijn taakuitoefening rekening te houden met de belangen van de gezamenlijke schuldeisers en dient hij mede rekening te houden met belangen van maatschappelijke aard.

Het is tot op zekere hoogte begrijpelijk dat de AP erop wijst dat curatoren, net als andere verwerkingsverantwoordelijken, zich bij iedere verwerking van persoonsgegevens dienen af te vragen of die verwerking noodzakelijk is. Desalniettemin heeft de insolventiepraktijk baat bij *hard and fast rules*, met name gezien het repeterende karakter van faillissementen en het vaak voorkomend gebrek aan beschikbare financiële middelen. Het proces moet voor alle actoren in het faillissement zoveel mogelijk voorspelbaar zijn. Thans is sprake van een situatie waarin curatoren in feite in ieder faillissement *het wiel opnieuw moeten uitvinden*. Dat is onwenselijk.

In faillissementen zijn persoonsgegevens relatief gezien maar in beperkte mate van belang voor het te gelde maken van de boedel. De klantgegevens kunnen een bepaalde waarde vertegenwoordigen. Verder kunnen (persoons)gegevens behulpzaam zijn in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek.

Voor het overige zijn persoonsgegevens tot op zekere hoogte vergelijkbaar met bodemverontreiniging of schadelijke stoffen. De curator moet er iets mee, aangezien er schade kan ontstaan indien er niets mee wordt gedaan. Het zal echter veelal kostbaar zijn om de *digitale schadelijke stof* op een zorgvuldige wijze te verwerken, op te slaan en zo nodig te vernietigen. Uiteindelijk is de hamvraag wie er opdraait voor de (op voorhand onbekende) kosten uit hoofde van de AVG. Daarbij kan worden gedacht aan inzageverzoeken (art. 15 AVG) en de kosten voor het AVG-compliant opslaan van de administratie.

Een voorbeeld ter illustratie en nadere concretisering van deze problematiek is zinvol. Een inzageverzoek van (bijvoorbeeld) een oud-werknemer die zijn personeelsdossier en e-mailbox wil inzien kost al snel een aantal uur werk.⁴³ De curator is als verwerkingsverantwoordelijke verplicht op grond van de AVG om aan het verzoek te voldoen. Doet hij dat niet dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd en/of een boete. In het geval van een volstrekt lege boedel worden de door de curator bestede uren niet (geheel) betaald. De curator kan dan bijvoorbeeld ook geen ICT-deskundige inschakelen, die meestal wel nodig is om aan dit soort verzoeken te kunnen voldoen. De curator zal in zo'n situatie niet (snel) genegen zijn om mee te werken aan een inzageverzoek. De curator overtreedt dan mogelijk de AVG. In de kwaliteit van curator hangen hem sancties (last onder dwangsom of boete) boven het hoofd (indien de AP zou overgaan tot

⁴³ Nota bene per verzoek.

handhaving), die de boedel vervolgens nog zwaarder in het negatief drukken. Het is dus kiezen tussen twee kwaden voor de curator.

De vraag is gerechtvaardigd of voor de curator, al dan niet in het geval van een lege boedel, geen 'verlicht regime' voor de AVG moet worden gecreëerd. Dit kan in de vorm van een nadere toelichting op de situatie waarin een curator onder omstandigheden een gerechtvaardigd belang zou kunnen hebben om niet te voldoen aan bepaalde verplichtingen (inzageverzoeken, melding verwijdering van gegevens aan betrokkenen, melding offline opslaan van gegevens aan betrokkenen, etc.).

Verder zou het een optie zijn dat curatoren in een lege of beperkte boedel aanspraak kunnen maken op een vergoedingsregeling in het geval zij worden aangesproken op grond van de verplichtingen onder de AVG. Of dat de AP zelf de last uitvoert en de kosten verhaalt op de boedel. Het is in ieder geval onwenselijk dat in faillissementen de situatie kan ontstaan dat curatoren in lege boedels verantwoordelijk worden voor datasets, waarvan het soms maar de vraag is of de failliet heeft voldaan en/of voldoet aan de verplichtingen uit hoofde van de AVG.

De bestaande privacy wet- en regelgeving en toelichting van de AP daarop bevatten nu geen duidelijke toelichting op de situatie dat een curator geen boedel heeft, maar wel persoonsgegevens dient te verwerken in het kader van zijn wettelijke taak. Dit verdient opheldering en/of aanpassing.

Het idee om (bijvoorbeeld) de AP bestuursdwang⁴⁴ te laten toepassen in een inbreuk makende situatie is overigens geen wezensvreemde oplossing. Indien er schadelijke stoffen zijn opgeslagen bij een failliet hoeft de curator de opruimkosten in geval van een lege boedel ook niet uit eigen zak te betalen. De gemeente (of een andere bestuursorgaan) zal dan weliswaar een last opleggen aan de curator (in kwaliteit), die daaraan vervolgens niet kan voldoen, maar daarna zal het bestuursorgaan meestal de last alsnog zelf uitvoeren en de schadelijke stoffen opruimen. De kosten worden weliswaar als boedelschuld ingediend in het faillissement, maar kunnen veelal niet worden betaald.

Het faillissementsverslag

Met betrekking tot het faillissementsverslag merken wij nog het volgende op. In de MvT van de VG wordt gerefereerd aan een artikel van mr. Reijneveld.⁴⁵ In dit artikel wordt de aanbeveling gedaan om het Recofa-model voor verslaglegging in faillissementen een formelere basis te geven, althans een duidelijker kader op te stellen voor de openbare verslaglegging en het daarin delen van persoonsgegevens.

⁴⁴ Afdeling 5.3.1 Algemene Wet Bestuursrecht.

⁴⁵ M.D. Reijneveld, 'De faillissementscurator en persoonsgegevens', in: *AA juli/augustus 2019*.

De achtergrond hiervan is dat artikel 73a Fw slechts de verplichting bevat om 'globaal inzicht te geven' van het verloop van het faillissement.⁴⁶ De toetsingscommissie van INSOLAD sluit zich aan bij deze aanbeveling.⁴⁷ De aanbeveling lijkt echter niet te zijn overgenomen door de wetgever. De VG is een gemiste kans om het Recofa-model (of de uitgangspunten daarvan) te codificeren. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet duidelijk of de naam van bestuurders van failliete entiteiten en de bevindingen van de curator met betrekking tot hun handelen wel of niet mogen worden vermeld in het faillissementsverslag. Dit leidt ertoe dat hierover in ieder faillissement in potentie over kan worden gedebatteerd, met alle kosten van dien. Dergelijke debatten vinden vaak plaats in faillissementen waarin de curator (terecht of onterecht) meent dat er sprake is van onregelmatigheden.⁴⁸ Juist in die scenario's hebben schuldeisers baat bij concrete informatieverschaffing (en dus verwerking van persoonsgegevens). Dit zodat zij zelf kunnen bepalen of het zinvol is om wel of geen juridische stappen te ondernemen tegen het bestuur en/of andere betrokkenen.

Het is voorts betreurenswaardig dat artikel 68a Faillissementswet – conform het advies van de AP⁴⁹ – vooralsnog strikt is beperkt tot concreet noodzakelijke verhelderingen bij de uitoefening van de wettelijke taak van de curator. Dit geldt met name voor de mate waarin persoonsgegevens mogen worden verwerkt in het kader van openbare verslaglegging.

⁴⁶ HR 21 januari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS3534, NJ 2005, 249

⁴⁷ Toetsingscommissie INSOLAD 13 augustus 2021, 5, te raadplegen via:
https://static.basenet.nl/cms/105928/Toetsingsregeling/Uitspraak_toetsingscommissie_INSOLAD_2021_-_5.pdf

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Oost-Brabant 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5916

⁴⁹ Brief van de Autoriteit Persoonsgegevens aan de Minister voor Rechtsbescherming van 20 mei 2020.

Te raadplegen via:

https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_verzamelwet_gegevensbescherming.pdf