

Vergaderjaar 2004–2005

27 244

Wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surséance van betaling en faillissement

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 september 2005

I. Algemeen

In het kader van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Faillissementswet in verband met het bevorderen van de effectiviteit van surséance van betaling en faillissement (27 244) zijn door uw Kamer de moties met nrs. 12 en 21, ingediend door de kamerleden De Vries, Weekers en Douma, aanvaard. De moties hadden betrekking op de beschikbaarheid van voldoende relevante kennis bij curatoren en bewindvoerders, de registratie en afhandeling van klachten over het functioneren van bewindvoerders en curatoren, alsmede het onafhankelijk toezicht door rechters-commissarissen.

Naar aanleiding van de moties heb ik u op 22 november 2004 een brief gezonden (kamerstuk 27 244, nr. 20). In die brief heb ik uiteengezet dat ik voor een deugdelijke reactie op de moties behoefte had aan reacties van een aantal organisaties. Om die reden heb ik aan Insolad, de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor rechtsbijstand te Den Bosch verzocht mij te berichten in hoeverre met de door die organisaties verzorgde opleidingsactiviteiten ook andere dan juridische kennis wordt bevorderd, alsmede op welke wijze deze kennis overigens zou kunnen worden bevorderd. Verder heb ik de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, Insolad, de Raad voor rechtsbijstand te Den Bosch en Recofa verzocht om gegevens over de wijze waarop in de praktijk registratie en afhandeling van klachten plaatsvindt. Tevens heb ik verzocht om mij te berichten in hoeverre mogelijkheden voor verbetering worden overwogen. Tenslotte heb ik aan de genoemde organisaties gevraagd hoe zij aankijken tegen het onderwerp toezicht door rechters-commissarissen. Aan de Commissie insolventierecht is verzocht om in het kader van haar advisering over de herziening van het insolventierecht ook aandacht te besteden aan de inrichting van het toezicht op curatoren en bewindvoerders. Inmiddels heb ik van de genoemde organisaties bericht ontvangen en kan ik uw Kamer thans nader berichten.

Mede in verband met het rechterlijk toezicht op curatoren en bewindvoerders, dat in de tweede helft van deze brief centraal staat, heeft recent het faillissement van de Stichting De Opstap de aandacht getrokken. Daarbij ging het echter niet om bewindvoering bij surseance of WSNP, maar om beschermingsbewind onder toezicht door de kantonrechter. Aan het slot van paragraaf V kom ik hierop nog terug.

In het navolgende ga ik eerst in op de beschikbaarheid van voldoende relevante kennis bij curatoren en bewindvoerders (paragraaf II). Mij is gebleken dat de opleiding en kwaliteitsbevordering van curatoren en bewindvoerders, waaronder ook bewindvoerders WSNP, de nodige en blijvende aandacht krijgt van de betrokken organisaties. In de reguliere contacten tussen mijn ministerie en de betrokken organisaties kunnen de ontwikkelingen op dit terrein worden gevolgd. Indien daarbij aanvullende maatregelen wenselijk blijken, zullen de mogelijkheden daartoe gezamenlijk worden vastgesteld en uitgevoerd.

Vervolgens ga ik in op de registratie en afhandeling van klachten (paragraaf III). Het belang dat de Tweede Kamer hecht aan een zorgvuldige behandeling van klachten over bewindvoerders en curatoren, onderschrijf ik. Voor betrokkenen bij een insolventie bestaan thans voldoende mogelijkheden om zich over het optreden van curator of bewindvoerder te beklagen. Er bestaat geen grond om ervan uit te gaan dat de afhandeling van dergelijke klachten in het algemeen tekort zou schieten. Wel is het de vraag of klachten verdergaand of op andere wijze geregistreerd zouden moeten worden.

In paragraaf IV wordt ingegaan op het onafhankelijk toezicht door rechters-commissarissen (paragraaf IV). Met de meeste betrokkenen ben ik van oordeel dat een verdere verbetering van het toezicht op curatoren en bewindvoerders mogelijk is. Een deel van de in het navolgende genoemde mogelijkheden, waaronder verbetering van de opleidingsmogelijkheden voor rechters-commissarissen en versterking van samenwerking tussen insolventie-afdelingen van verschillende rechtbanken, kunnen door de rechtspraak binnen de huidige kaders gerealiseerd worden. De vraag is evenwel of niet de verdergaande stap gezet moet worden naar concentratie van zaken bij een beperkt aantal rechtbanken, in welk geval wetswijziging in de rede ligt. Ook andere voorgestelde wijzigingen zijn zodanig ingrijpend dat zij het best kunnen worden beoordeeld samen met de in de komende maanden te verwachten nadere advisering door de Commissie insolventierecht en standpuntbepaling door de Raad voor de rechtspraak. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rol van de rechter-commissaris in de procedure ex artikel 69 Fw en de mogelijkheden om de regeling van de schuldsaneringsregeling verdergaand te vereenvoudigen.

Op de aanbevelingen van de Commissie insolventierecht ga ik afzonderlijk in (paragraaf V). Deze aanbevelingen bieden een goed uitgangspunt voor herziening van het insolventierecht, meer in het bijzonder de kwestie van het toezicht op de bewindvoerder. Indien een unitaire insolventieprocedure mede kan leiden tot verdere vereenvoudigingen in schuldsaneringszaken, zonder dat dit voor schuldenaren ten koste gaat van de mogelijkheid van het verkrijgen van een schone lei, valt dit te verwelkomen. De gedachte spreekt aan dat het in de rede ligt om het toezicht op de bewindvoerder in de eerste plaats te leggen bij de schuldeisers. De afwikkeling van een insolventieprocedure geschiedt immers vooral in het belang van de schuldeisers. Verbetering van de mogelijkheden voor schuldeisers om te waken voor hun belangen, onder meer door verhoging van de transparantie van de boedelbehandeling, zullen daaraan kunnen bijdragen. Versterking van de positie van de schuldeisers kan de druk op

de rechter-commissaris verlichten. Een beperking van de taak van de rechter-commissaris tot meer «rechterlijke» taken als door de commissie genoemd, is dan mogelijk. Voorts zal er behoefte kunnen bestaan aan een meer structurele vormgeving van de kwaliteitseisen en kwaliteitsbewaking. Het ligt daarbij ook naar mijn oordeel voor de hand om te denken aan betrokkenheid van instellingen en organisaties die ook in de praktijk betrokken zijn bij insolventies. In het kader van de kwaliteitsbewaking kunnen audits, die opgedragen kunnen worden aan een daartoe toegeruste onafhankelijke instelling, een nuttige rol vervullen.

II. Beschikbaarheid van voldoende relevante kennis bij curatoren en bewindvoerders

In motie nr. 21 is de regering verzocht te bevorderen dat bewindvoerders en curatoren over voldoende juridische bedrijfseconomische, fiscale en bedrijfskundige kennis beschikken, waartoe hoge kwaliteitseisen worden gesteld. Met de Tweede Kamer onderken ik het belang dat curatoren en bewindvoerders beschikken over voldoende kennis, niet alleen van juridische maar ook van bedrijfseconomische, fiscale en bedrijfskundige aard.

In motie nr. 21 is reeds geconstateerd dat binnen de beroepsgroep van insolventiespecialisten door middel van specialisatieverenigingen zoals Insolad aan goede zelfregulering wordt gedaan door middel van hoge kwaliteitseisen die aan het lidmaatschap zijn verbonden. Deze vaststelling vindt bevestiging in hetgeen mij door het bestuur van Insolad is bericht. Door Insolad worden de volgende opleidingen c.a. verzorgd:

- De Insolad basisopleiding in samenwerking met de Grotius Academie. Een juridisch gerichte, zware opleiding van 10 opleidingsdagen met een huiswerkverplichting en afsluitend examen. De opleiding geldt als vereiste voor toelating tot het volwaardig lidmaatschap van Insolad.
- De opleiding Financiële Economie voor Curatoren, in samenwerking met de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze opleiding is gericht op financieel economische aspecten van in het bijzonder het insolventierecht. Ook hier geldt een huiswerk- en examenverplichting naast de zes cursusdagen. Ook deze opleiding is een verplichting voor het (behouden van) het Insolad lidmaatschap.
- Daarnaast organiseert Insolad – wederom in samenwerking met de Grotius Academie – vervolgoopleidingen van twee dagen. De cursussen zijn overwegend juridisch respectievelijk fiscaal gericht. Deelname is voor Insoladleden (inclusief aspirantleden) minimaal een keer per twee jaar verplicht.
- Incidenteel zijn cursusdagen georganiseerd voor de scholing van faillissementsmedewerkers.
- Ten slotte organiseert Insolad jaarlijks een drietal workshops van een middag, alsmede een jaarcongres. De leden zijn verplicht minimaal twee van deze activiteiten per jaar bij te wonen. De behandelde onderwerpen zijn overwegend juridisch van aard, zij het dat met zekere regelmaat ook aandacht wordt besteed aan financieel economische respectievelijk fiscale onderwerpen.

In het algemeen is naar het oordeel van het Insolad-bestuur bij curatoren de benodigde financieel-economische kennis in voldoende mate aanwezig. In bijzondere gevallen worden daartoe overigens ook externe adviseurs door curatoren ingeschakeld. Uit het proefschrift van A. van Amsterdam uit 2004 kan worden afgeleid dat het huidige systeem goed functioneert. Het bestuur van Insolad acht het huidige pakket evenwichtig met ook uitgebreide aandacht voor de niet juridische aspecten van de faillissementsafwikkeling. Voor wat betreft het totale pakket aan opleidingen binnen Insolad, zijn op korte termijn geen wijzigingen te verwachten. Het bestuur controleert of de (aspirant)leden aan hun opleidingsverplichtingen voldoen.

De Orde heeft mij over de door haar verzorgde opleidingen als volgt bericht. De door de Orde verzorgde opleiding bestaat uit drie aaneengesloten fasen:

- Beroepsopleiding: ingevoerd in 1989, beslaat de eerste negen maanden van de stage, die totaal drie jaar duurt;
- Voortgezette Stagiaire Opleiding (VSO): hierin dient de stagiaire juridische en niet juridische punten te halen, zodat de stagiaire de opleiding kan volgen die aansluit op de eigen praktijk;
- Permanente Opleiding (PO): na het afronden van de stage dient de advocaat minimaal 16 opleidingspunten per jaar te halen, waarvan de helft met niet-juridische punten (vaardigheidspunten of management- & organisatiepunten) kan worden ingevuld.

In het kader van deze opleidingen wordt ook andere dan juridische kennis bevorderd. Zo worden in de Beroepsopleiding niet alleen procesrechtelijke vakken gedoceerd, als burgerlijk procesrecht, strafprocesrecht, bestuursprocesrecht, maar ook niet juridische vakken, zoals belastingrecht, jaarrekeninglezen, gedragsrecht, ADR/Mediaton, schrijfvaardigheid en praktijkleer. De vaardigheidsvakken worden vooralsnog niet geëxamineerd. Om te voldoen aan de verplichtingen van de VSO en PO kunnen advocaten zich inschrijven voor cursussen die worden aangeboden door maar liefst 273 door de Orde erkende opleidingsinstellingen. Hierbij zitten ook gerenommeerde instellingen op het gebied van de bedrijfseconomie, zoals de Erasmus Universiteit en Amsterdam Nyenrode Law School. Voorbeelden van dit soort cursussen in de Voortgezette Stagiaire Opleiding zijn «Verslaglegging en fiscale aspecten», «Bedrijfsovernamen», «Balansanalyse en waardebepaling», «Effectenrecht» en «Mededingingsrecht voor de Nederlandse praktijk». In de Permanente Opleiding worden cursussen aangeboden als «De Jaarrekening», «Joint Venture», «Corporate Governance» en «Wet financiële dienstverlening». Het cursusaanbod wordt bovendien steeds vernieuwd of uitgebreid. Advocaten die optreden als curator in faillissementen, kunnen derhalve in ruime mate kiezen voor opleidingen die hun bedrijfseconomische, fiscale en bedrijfskundige kennis vergroten.

De Orde verwijst voorts nog naar een PAO-cursus op verdiepingsniveau (met examens en vervolgcursussen), die op initiatief van de Orde van Advocaten te Groningen in samenspraak met de rechtbank Groningen door de RUG wordt gegeven. Het behalen van het examen en het volgen van de vervolgcursussen zijn in Groningen voorwaarden om op de lijst van curatoren te worden geplaatst en geplaatst te blijven. Inmiddels hebben de rechtbanken te Leeuwarden en Assen dit beleid overgenomen. In de cursus, die zich over een half jaar uitstrekt, wordt ook aandacht besteed aan andere dan juridische kennis waarover curatoren dienen te beschikken. Lidmaatschap van Insolad levert een vrijstelling op voor de cursus.

Wat de toekomstige ontwikkelingen betreft, heeft de Orde laten weten dat zij bezig is de Beroepsopleiding Advocatuur (onderwijs en examens) te herstructureren, mede naar aanleiding van de invoering van de Bachelor-Master structuur. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan de patroon-stagiaire relatie, en zal worden bekeken hoe het rendement van deze opleidingssituatie kan worden verhoogd.

Hoewel de moties in het kader van wetsvoorstel 27 244 primair betrekking hebben op de curatoren in faillissement en de bewindvoerders in surseance van betaling, lijkt het goed om ook aandacht te besteden aan de positie van de WSNP-bewindvoerder. Dienaangaande ontleen ik aan de – uitvoerige – reactie van de Raad voor rechtsbijstand te Den Bosch het volgende. De Raad voor Rechtsbijstand richt zijn kwaliteitsinitiatieven, op aandringen van de rechterlijke macht, met name op bewindvoerders die

geen advocaat zijn. Kwaliteitstoetsing vindt vooral plaats voorafgaand aan de werkzaamheden als bewindvoerder:

- Met het oog op de continuïteit worden eerst kandidaat-bewindvoederorganisaties getoetst op organisatorische aspecten als onafhankelijkheid, financiële gezondheid, kwaliteit, administratieve organisatie, automatiseringsgraad en privacybescherming. Om te voorkomen dat een overschot ontstaat, beoordeelt de Raad of de kandidaat-organisatie een wenselijke aanvulling op het aanbod vormt. Verder komen factoren als participatie aan integrale schuldhulpverlening en de relatie met andere activiteiten van de organisatie aan bod.
- Na erkenning kunnen organisaties kandidaat-bewindvoerders aanmelden voor de basiscursus bewindvoerder (niet-advocaat) bij OSR Juridische Opleidingen. Deze verplichte opleiding van een half jaar omvat zowel juridische kennis als praktische en financieel-economische vaardigheden en wordt afgesloten met een examen.
- Als zij de cursus met goede gevolg doorlopen en ook voor het overige voldoen aan de geldende inschrijvingsvoorwaarden (Reglement Register Bewindvoerders), worden zij ingeschreven in het bewindvoerderregister. De Raad stelt dit register beschikbaar aan de rechtbanken (conform art 3 lid 2 van het Besluit Subsidies Bewindvoerder Schuldsanering). De internetsite van de Raad voor Rechtsbijstand Den Bosch (www.wsnp.rvr.org) kent daarnaast openbare registers voor zowel bewindvoederorganisaties als individuele bewindvoerders.

Kwaliteitsbevordering geschiedt vervolgens op verschillende manieren:

- De Raad organiseert jaarlijks verplichte bijscholingsactiviteiten voor alle bewindvoerders niet-advocaten. De inhoud wordt bepaald door rechtbanken en bewindvoerders. Doorgaans is ook hierbij sprake van een mix van juridische, praktische en organisatorische aspecten;
- Verder heeft de Raad een «kenniscentrum» ingericht waarbij via een telefonische helpdesk, een uitgebreide internetsite met interactieve faciliteiten en onderzoek, kennis wordt verzameld en beschikbaar gesteld aan bewindvoerders (en andere belanghebbenden);
- Tevens heeft de Raad een subsidieregeling in het leven geroepen waarmee bewindvoerders regionaal gestructureerd overleg kunnen voeren om kennis uit te wisselen. Het gebruik van deze regeling is echter beperkt.
- Na inschrijving in het bewindvoerderregister vindt toetsing van inhoudelijke kwaliteit (inclusief klachtafhandeling) vooral plaats onder verantwoordelijkheid van de rechtbanken conform art 317 Fw tot en met art 320 Fw.

De Raad voor Rechtsbijstand 's-Hertogenbosch heeft de afgelopen tijd diverse initiatieven genomen rond de kwaliteit van bewindvoerders. In 2003 en 2004 zijn verschillende onderzoeken afgerond naar de mogelijkheden om kwaliteit permanent te toetsen via audits, de wenselijkheid en mogelijke inrichting van een gedragscode voor bewindvoerders, landelijke richtlijnen voor bewindvoerders Wsnp (uiteindelijk vastgesteld door Recofa), een competentieprofiel voor deze beroepsgroep, alsmede een kwaliteitskader inclusief best-practicemodel voor bewindvoederorganisaties. Op verzoek van Recofa werkt de Raad mee aan het vaststellen van landelijke, uniforme procedures en documenten voor rechtbanken en bewindvoerders. Voor 2005 en 2006 ziet de Raad onder meer de volgende ontwikkelingen:

- de procedure voor erkenning van bewindvoederorganisaties wordt herzien;
- het reglement van het bewindvoerderregister wordt herzien;
- getoetst zal worden of kandidaat-bewindvoerders voldoen aan het competentieprofiel;
- de inhoud van de basisopleiding zal opnieuw worden herzien;

- een systeem van kwaliteitsborging in de vorm van periodieke audits wordt gestart, waarbij de honorering van de bewindvoerder wordt gekoppeld aan een toetsbaar kwaliteitscriterium; hiertoe zal het Besluit salaris bewindvoerder schuldsanering worden aangepast.

Op grond van het voorgaande kan verantwoord worden gesteld dat de opleiding en kwaliteitsbevordering van curatoren en bewindvoerders, waaronder ook bewindvoerders WSNP, de nodige en blijvende aandacht krijgt van de betrokken organisaties. In de reguliere contacten die er bestaan tussen mijn ministerie en de Orde, respectievelijk de Raad voor rechtsbijstand Den Bosch, kunnen de ontwikkelingen op dit terrein worden gevolgd. Zou blijken dat zich daarbij bepaalde lacunes voordoen of anderszins aanvullende maatregelen wenselijk zijn, dan zullen de mogelijkheden daartoe gezamenlijk worden vastgesteld en uitgevoerd.

III. Registratie en afhandeling van klachten

In de motie nr. 12 wordt geconstateerd dat er veel klachten zijn over het functioneren van bewindvoerders en curatoren en dat de registratie en afhandeling van klachten bij zowel bewindvoerders en curatoren als bij rechters-commissarissen tekortschiet. In verband met het belang van ondernemers, schuldeisers en werknemers bij een zorgvuldige afhandeling van klachten wordt de regering verzocht te bevorderen dat klachten door de desbetreffende beroepsgroep worden geregistreerd en zorgvuldig worden afgehandeld, passend in een professioneel kwaliteitszorgsysteem.

Het belang dat de Tweede Kamer hecht aan een zorgvuldige behandeling van klachten over bewindvoerders en curatoren, onderschrijf ik. Gedacht kan zowel worden aan registratie en behandeling van klachten binnen de beroepsgroepen van curatoren en bewindvoerders zelf, als aan de klachten die ingevolge de artikelen 69 en 317 van de Faillissementswet aan de rechter-commissaris worden voorgelegd. Bij diverse organisaties (Raad voor de rechtspraak, de Orde, Insolad, Raad voor rechtsbijstand Den Bosch, Recofa) heb ik verzocht om gegevens over de wijze waarop in de praktijk registratie en afhandeling van genoemde klachten plaatsvindt. Tevens heb ik daarbij verzocht om mij te berichten in hoeverre mogelijkheden voor verbetering worden overwogen.

Zowel door Insolad als door de Orde zijn relativerende opmerkingen gemaakt over de mate waarin het optreden van curatoren en bewindvoerders aanleiding geeft tot klachten. Zo meent het bestuur van Insolad dat in de pers weliswaar met enige regelmaat aandacht wordt geschonken aan curatoren die hun plichten hebben verzuimd, maar dat het – over de afgelopen jaren gerekend – iedere keer dezelfde dossiers (in aantal zeer beperkt) zijn die worden aangehaald. Waar daadwerkelijk sprake was van tekortschieten door curatoren zijn de sancties ook aanzienlijk geweest. De Orde wijst erop dat navraag bij de Raden van Toezicht van de grote arrondissementen leerde dat er in die arrondissementen gemiddeld minder dan tien klachten per jaar binnenkomen over bewindvoerders en curatoren. Hieronder vallen ook klachten over bewindvoerders in schuldsaneringen van natuurlijke personen. Afgezet tegen alleen al de 8 748 uitgesproken faillissementen in 2003 (dus daargelaten het aantal surseances van betalingen en schuldsaneringen) meent de Orde dat er geen sprake is van veel, laat staan van een zorgwekkend aantal klachten.

Ten aanzien van klachten kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. klachten, kenbaar gemaakt bij (het kantoor van) de curator of bewindvoerder zelf,
- b. klachten in het kader van het (advocaten)tuchtrecht en
- c. klachten die kenbaar worden gemaakt bij de rechter-commissaris.

Ad a. Klachten bij de curator/bewindvoerder

Vele kantoren zullen niet beschikken over een geprotocolleerde vorm van klachtenbehandeling. Wel mag er, zo schrijft Insolad, vanuit worden gegaan dat doorgaans serieus wordt gereageerd op klachten. Of er sprake is van systematische registratie, is volgens Insolad een kwestie van beleid van het individuele kantoor. In Insoladverband is wel nagedacht over de mogelijkheid respectievelijk wenselijkheid om een klachtensysteem op te zetten met betrekking tot de recentelijk vastgestelde Insolad Praktijkregels, maar dit zal hoogstwaarschijnlijk niet op korte termijn geschieden.

Ad b. Tuchtrechtelijke klachten

Curatoren zijn over het algemeen tevens advocaat en in die hoedanigheid onderworpen aan het (advocaten)tuchtrecht. Lange tijd stond voorop dat de taakuitoefening van de advocaat als curator niet in aanmerking komt voor tuchtrechtelijke toetsing, aangezien de curator onder toezicht van de rechter-commissaris staat. Recentelijk krijgt de uitzondering «voorzover niet de curator of bewindvoerder door zijn gedrag het vertrouwen in de advocatuur heeft geschonden» steeds meer de nadruk. Bij een beetje misdraging van een curator zal immers het vertrouwen in de advocatuur zijn geschaad, omdat een buitenstaander hem vooral ook als advocaat kent. Tot nu toe komt de tuchtrechter meestal niet aan inhoudelijke toetsing toe vanwege het bestaande toezicht door de rechter-commissaris. Een tuchtklacht wordt ingediend bij de Deken van de plaatselijke Orde van Advocaten. In veel gevallen kan de Deken de klacht door bemiddeling afhandelen. Voor zover dat ten aanzien van een klacht over een curator niet mogelijk blijkt, wordt de klager verwezen naar de rechter-commissaris. Schriftelijke klachten worden door de plaatselijke Raden van Toezicht geregistreerd. Als bemiddeling niet tot resultaat leidt, wordt de klacht door de Raad van Discipline geregistreerd en behandeld, de uitspraak geregistreerd en mogelijk gepubliceerd in het Advocatenblad. Bovendien is op de website van de Orde een databank operationeel geworden, waarin een selectie van tuchtuitspraken wordt opgenomen. Deze databank is publiek toegankelijk. Overigens is de Orde, gelet op de wettelijke toezichtstaak van de rechter-commissaris van mening dat de klachtenregistratie en afhandeling primair binnen de rechtspraak zou moeten plaatsvinden.

Ad c. Klachten, ingediend bij de rechter-commissaris

Verzoeken op grond van de artikelen 69 en 317 Fw behoeven vaak niet als «klacht» over het handelen van een curator of bewindvoerder te worden uitgelegd. Meestal gaat het namelijk om een zakelijk verschil van inzicht tussen enerzijds een curator of bewindvoerder (die de belangen van de gezamenlijke crediteuren behartigen) en anderzijds een individuele schuldeiser, gefailleerde of schuldenaar die zich door het handelen of nalaten van een curator of bewindvoerder in zijn individuele belang geschaad acht. Een verzoek ex artikel 69 Fw kan ook door een commissie van schuldeisers worden gedaan en daarvoor geldt hetzelfde, met dien verstande dat het handelen van een dergelijke commissie, evenals dat van de curator, gericht dient te zijn op het belang van de gezamenlijke schuldeisers. De artikelen 69 en 317 Fw bieden een praktische en informele procedure om tot een snelle beslechting van dergelijke geschillen te komen. Bij eenvoudige verzoeken beslist de rechter-commissaris na de curator of bewindvoerder de gelegenheid tot een (schriftelijke) reactie te hebben gegeven. Bij meer complexe verzoeken beslist de rechter-commissaris vaak na een mondelinge behandeling. Naast vastlegging in het desbetreffende dossier worden verzoeken ingevolge de artikelen 69 en 317 Fw niet systematisch geregistreerd. Verzoeken op grond van artikel 69 Fw worden regelmatig gedaan, verzoeken op grond van artikel 317 Fw betrekkelijk weinig.

Naast verzoeken ingevolge de artikelen 69 en 317 Fw ontvangen rechters-commissarissen af en toe klachtbrieven over de wijze van handelen van curatoren en bewindvoerders. Het gaat dan in de meeste gevallen om natuurlijke personen in faillissement of schuldsaneringsregeling die zich om enige reden onheus bejegend achten. Dergelijke klachten worden steeds met de curator respectievelijk bewindvoerder besproken, waarbij de rechter-commissaris in geval van een gegronde klacht een curator of bewindvoerder kan berispen en stimuleren dat deze het nodige onderneemt om de grond voor de klacht weg te nemen. Ook deze klachten worden door rechtbanken niet systematisch geregistreerd. Als over een bepaalde curator of bewindvoerder vaker en met reden wordt geklaagd, zal dat aanleiding zijn om diens werkwijze te bespreken en kan dat bij het uitblijven van verbetering gevolgen hebben voor nieuwe benoemingen. Curatoren en bewindvoerders realiseren zich dit ook.

Naar de indruk van Recofa – en de reacties van de andere organisaties bieden geen indicatie van het tegendeel – verloopt de afhandeling van klachten volgens bovengenoemde werkwijzen efficiënt en effectief. Wel zou de registratie van klachten wellicht kunnen worden verbeterd als de insolventie-units van rechtbanken daartoe per curator en bewindvoerder een dossier aanleggen waarin zowel klachten als andere gegevens over het functioneren van curatoren en bewindvoerders worden bewaard. Bij een aantal rechtbanken gebeurt dit reeds. Indien het wenselijk zou zijn landelijk (statistische) informatie te genereren over het aantal klachten en het percentage daarvan dat gegrond is, zouden rechtbanken dat apart moeten registreren. Het huidige zaakregistratie-systeem Civiel biedt daarvoor geen mogelijkheid. Recofa oppert dat daarin wellicht bij vernieuwing en uitbreiding van de applicatie (project Reis II) kan worden voorzien. Bij deze suggestie wordt evenwel een voorbehoud gemaakt door de Raad voor de rechtspraak. De voordelen van een dergelijke registratie (voor de gerechten en voor derden) zijn volgens de Raad voor de rechtspraak voorsnog onvoldoende duidelijk. Hetzelfde geldt voor de implicaties daarvan voor de werklast van de gerechten en de conformiteit met de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Een en ander zal grondig moeten worden gezien alvorens een beslissing hierover zal kunnen worden genomen.

Op grond van het vorenstaande meen ik niet dat er voor betrokkenen bij een insolventie onvoldoende mogelijkheden bestaan om zich over het optreden van curator of bewindvoerder te beklagen. Hoewel niet is voorzien in waarborgen dat op kantoorniveau op geprotocolleerde wijze met klachten wordt omgegaan, kan in elk geval langs tuchtrechtelijke weg of bij de rechter-commissaris beklag worden gedaan over in de ogen van een belanghebbende onjuiste gedragingen van curator of bewindvoerder. Voorts zie ik geen grond om ervan uit te gaan dat de afhandeling van dergelijke klachten in het algemeen tekort zou schieten.

Wel is het de vraag of klachten verdergaand of op andere wijze geregistreerd zouden moeten worden. Een centrale of althans arrondissementale registratie van klachten bestaat thans niet. Derhalve bestaat geen zekerheid over de aantallen klachten die over curatoren en bewindvoerders worden geuit. De in de moties doorklinkende opvatting dat het aantal klachten hoog is, wordt door de betrokken organisaties niet bevestigd. Insolad en de Orde geven uitdrukkelijk aan dat de aantallen klachten niet hoog zijn. Een bevestiging daarvan lijkt gelegen in de opmerking van Recofa dat rechters-commissarissen «af en toe» klachtbrieven over de wijze van handelen van curatoren en bewindvoerders ontvangt. Tegen deze achtergrond zie ik thans geen reden om ervan uit te gaan dat het aantal klachten zorgwekkend hoog is. Nuttig lijkt mij wel dat, zoals in enkele arrondissementen al gebeurt, per curator of bewindvoerder door

de insolventie-unit van de rechtbank een dossier wordt aangelegd met gegevens, waaronder klachten, over het functioneren van de desbetreffende curator of bewindvoerder. Deze mogelijkheid zal ik derhalve bij zowel Recofa als de Raad voor de rechtspraak aanbevelen. Met betrekking tot de mogelijkheid van een toekomstige registratie in Reis II heb ik nota genomen van het voorbehoud van de Raad voor de rechtspraak en de gronden daarvoor. Ik zal de Raad verzoeken mij bij de in dat verband aangekondigde afweging te betrekken, alvorens daarover een beslissing wordt genomen.

IV. Onafhankelijk toezicht door rechters-commissarissen

In motie nr. 21 is geconstateerd dat er ook regelmatig klachten zijn over het functioneren van rechters-commissarissen, alsmede dat onderzoek gaande is naar de vraag of de insolventierechter goed is toegerust voor de huidige en toekomstige taken. Aan de regering is daarbij verzocht te bevorderen dat het onafhankelijk toezicht door rechters-commissarissen wordt verbeterd.

De kritiek op het toezicht door de rechter-commissaris wordt naar de stellige overtuiging van *Insolad* voor een niet onbelangrijk deel veroorzaakt door het feit dat de rechter-commissaris maar betrekkelijk weinig tijd kan vrijmaken voor het toezicht in faillissementen en surséances van betaling, simpelweg omdat volgens *Insolad* de uitvoering van de WSNP het leeuwendeel van zijn tijd opslokt. In dat verband wijst *Insolad* erop dat een oplossing daarvan onder andere gezocht zou kunnen worden in het aanzienlijk vereenvoudigen van de WSNP – verdergaand dan het thans in behandeling zijnde wetsvoorstel 29 942. Ook zou gedacht kunnen worden aan het aanstellen van meer rechters-commissarissen. Los van de WSNP-problematiek zijn *Insolad*-curatoren redelijk positief over het functioneren van de rechter-commissaris, zoals blijkt uit een enquête van enige jaren geleden. Tijdens het *Insolad* jaarcongres 2004 voelde een overgrote meerderheid van de aanwezige leden niets voor afschaffing van de rechter-commissaris als toezichthouder in faillissementen. De suggestie van Van Delden en Bauw in het Tijdschrift voor Insolventierecht 2004 (blz. 233–236) om het toezicht niet langer bij de rechterlijke macht te houden, komt *Insolad* ongelukkig voor en lijkt haar vooral te zijn ingegeven door budgettaire overwegingen.

Insolad geeft in overweging de zittingstermijn van de rechter-commissaris te verlengen en om op het niveau van het Hofressort zogenaamde faillissementskamers in te richten. Deze faillissementskamers zouden zich dan primair moeten richten op rechtspraak in faillissementen. Aldus zou wellicht de mogelijkheid voor verdergaande specialisatie met bijbehorende langere zittingsduur verbeterd worden.

Aandacht verdient volgens *Insolad* wel de procedure ex artikel 69 Fw. Indien beschikkingen op basis van dit artikel moeten worden beschouwd als rechtspraak – en die stelling lijkt *Insolad* zeker verdedigbaar – dan kan worden vastgesteld dat de rechter-commissaris de schijn van afhankelijkheid in ieder geval tegen heeft. Immers als dezelfde rechter-commissaris is hij gesprekspartner van de curator en verleent de curator in voorkomend geval ook toestemming voor diverse (rechts)handelingen. Het lijkt in dat kader zinvol om te onderzoeken of handhaving van de huidige procedure ex artikel 69 Fw niet in strijd komt met verdragsrechtelijke normen op het gebied van het procesrecht. Overigens lijkt het gewenst om het toezicht op de curator bij de rechter-commissaris te handhaven. Ook hierbij zou organisatie van faillissementskamers op ressortniveau een positieve uitwerking kunnen hebben in het bijzonder bij de kleinere arron-

dissementen waar slechts twee of drie rechters-commissarissen in faillissementen werkzaam zijn.

Hoewel door Insolad in haar reactie derhalve geen fundamentele wijzigingen worden bepleit ten aanzien van het toezicht door rechters-commissarissen – zij verwijst daarvoor naar de Commissie insolventierecht – acht zij op korte termijn maatregelen mogelijk, te weten het verruimen van het opleidingsbudget en het verlengen van de zittingsduur.

In dezelfde richting als Insolad gaat de reactie van *de Orde* over het toezicht door de rechter-commissaris. Ook de Orde stelt zich op dit punt terughoudend op. De Orde meent wel dat dit toezicht voor verbetering vatbaar is, maar vraagt zich af of verbetering haalbaar is, zolang de werkdruk van de rechterlijke macht niet is verminderd door de voorgenomen herziening van de regeling van de schuldsanering van natuurlijke personen. Met betrekking tot de suggestie van Van Delden en Bauw om een fundamentele discussie te voeren over het toezicht op de afwikkeling van faillissementen, geeft de Orde te kennen er voorstander van te zijn om het toezicht bij de rechters-commissarissen te handhaven. Daar komt bij dat als het voorstel van Van Delden en Bauw om het toezicht door de rechterlijke macht te laten afstoten deels door budgettaire redenen is ingegeven, afstoten van het toezicht de budgettaire problemen enkel zal verplaatsen.

De *Raad voor rechtsbijstand Den Bosch* is van mening dat het toezicht op WSNP-bewindvoerders ook op een andere manier kan worden georganiseerd. Wel zal daarbij een toezichthoudende rol moeten zijn weggelegd voor een onafhankelijke instantie. Deze instantie zou daarbij ook andere taken kunnen vervullen, bijvoorbeeld in de sfeer van certificering van bewindvoerders(organisaties), het afstemmen van vraag en aanbod, het betalen van vergoedingen, het monitoren van kwaliteit via onder meer audits en klachtafhandeling en -registratie, alsmede het organiseren van permanente educatie. De Raad voor rechtsbijstand acht het voor de hand liggend dat zij bij deze taken een belangrijke rol zal spelen. Dat laat onverlet dat ook volgens de Raad voor rechtsbijstand de rechterlijke macht een rol zal moeten blijven spelen in het toezicht op bewindvoerders, zij het veel meer als informatiebron voor de genoemde onafhankelijke instantie.

Het bestuur van *Recofa* is van mening dat de rechterlijke macht in staat is adequaat toezicht te leveren, maar tevens dat zonder grote investeringen op korte termijn verbeteringen mogelijk zijn, vooruitlopend op de herziening van de Faillissementswet waarover de Commissie Insolventierecht zal adviseren. Recofa wijst erop dat ongeveer 42 fte rechters-commissarissen (ondersteund door secretariaat en administratie) toezicht houden op de afwikkeling van ongeveer 50 000 insolventies en dat de afwikkeling van die insolventies voor het overgrote deel zonder noemenswaardige problemen en onder adequaat toezicht verloopt. Hoewel het toezicht in de afgelopen jaren onder druk is komen te staan en de afhandeling van niet-spoedeisende verzoeken bij een aantal rechtbanken vertraging opliep, zijn Recofa weinig concrete gevallen bekend waarin juist door falend toezicht ernstige problemen zijn ontstaan. Bij een groot deel van de insolventies gaat het, aldus Recofa, om dossiers zonder bijzondere complexiteit, waarvoor geen zeer gespecialiseerde rechter-commissaris nodig is. Bij deze dossiers gaat het toezicht vooral om adequate procesbewaking, controle van door de curator of bewindvoerder geschreven tijd en het al dan niet verlenen van gevraagde machtigingen of toestemmingen. Dat toezicht beoogt Recofa zoveel mogelijk landelijk te uniformeren en te verbeteren door richtlijnen, zoals de met ingang van 1 januari 2005 vernieuwde richtlijnen voor faillissementen. Een belangrijk nieuw onderdeel van deze

richtlijnen is het voorschrift dat curatoren hun tijd zullen moeten verantwoorden in zogenaamde «tijdschrijfgroepen», waardoor naar verwachting aan de «dubbele redelijkheidstoets» bij de controle van salarisvoorstellen beter inhoud zal kunnen worden gegeven. Ook voor de behandeling van schuldsaneringen zijn door Recofa onlangs nieuwe richtlijnen vastgesteld, die per 1 oktober 2005 in werking treden.

Recofa acht het van groot belang dat rechters-commissarissen en juridisch ondersteunend personeel voldoende gelegenheid krijgen om zich in te werken in de insolventie-afdeling en deskundigheid kunnen opbouwen. Een benoemingstermijn voor rechters-commissarissen van vier jaar acht Recofa minimaal. Daarnaast bepleit Recofa de instelling van een specialisatiecursus met een gelijkwaardig niveau ten opzichte van de Insolad-opleiding voor curatoren. Ook wijst zij erop dat een RC-schap van tenminste vier jaar niet in de weg behoort te staan aan promotie binnen de organisatie, omdat anders de know-how van bekwame rechters-commissarissen door roulatie te snel verloren zal gaan. Het opstellen van een op de rechter-commissaris in insolventies toegesneden competentieprofiel lijkt Recofa gewenst.

Een manier om deskundigheid binnen het rechter-commissariaat te bundelen, zou volgens Recofa het versterken van de samenwerking tussen de insolventie-afdelingen van rechtbanken binnen een hofressort kunnen zijn of zelfs de instelling per ressort van een gespecialiseerde unit voor het toezicht op ingewikkelde faillissementen en surseances. Een dergelijke unit zou bijvoorbeeld – als voldoende middelen ter beschikking worden gesteld – kunnen worden ondersteund door een accountant. Een nadeel zou echter kunnen zijn dat de expertise van de huidige insolventie-afdelingen kleiner wordt, doordat de noodzaak tot specialisatie vermindert en de taak van de daar werkzame rechters-commissarissen minder interessant wordt.

Een andere methode om het toezicht op insolventies te versterken, zou volgens Recofa het invoeren van regelmatig terugkerende «audits» kunnen zijn. Zoals aangegeven wordt voor de WSNP hieraan reeds gewerkt door de Raad voor rechtsbijstand te Den Bosch. Van het steekproefsgewijs onderzoeken van dossiers van curatoren en bewindvoerders kan een sterke preventieve werking uitgaan. Verder kan het dieper inzicht geven in de kwaliteit van de curatele of bewindvoering en kan worden bekeken of sprake is geweest van adequate verslaglegging en tijdverantwoording. Dergelijk onderzoek is echter naar zijn aard arbeidsintensief en om dat mogelijk te maken zullen de insolventie-afdelingen over de benodigde formatie, en derhalve financiële middelen, moeten kunnen beschikken. Het gaat daarbij naar inschatting van Recofa overigens om relatief (zeer) geringe bedragen.

Ten slotte meent Recofa dat de beeldvorming over het rechter-commissariaat gebaat zou zijn bij meer transparantie ten aanzien van de insolventiedossiers. Met name publicatie van vonnissen, verslagen, processen-verbaal van verificatievergaderingen en eventuele andere relevante stukken op internet zou – voor zover de privacy van betrokken natuurlijke personen of het belang van de boedel zich daartegen niet verzet – aan crediteuren meer inzicht kunnen bieden in de afwikkeling van de boedel en vragen daarover kunnen verminderen. Tevens zouden crediteuren – in wier belang uiteindelijk een faillissement wordt afgewikkeld – daardoor meer betrokken kunnen worden bij het beheer en de afwikkeling van de boedel, waardoor het toezicht als geheel kan toenemen en crediteuren zich jegens curator of bewindvoerder en de toezichthoudende rechter-commissaris minder makkelijk kunnen beroepen op een gebrek aan informatie. Voor deze ontwikkeling is elektronische dossiervorming

noodzakelijk. Door verschillende insolventie-afdelingen wordt daarmee reeds gewerkt of geëxperimenteerd. Recofa hoopt dat het elektronisch dossier een belangrijk onderdeel wordt van eerdergenoemd project Reis II en dat het mogelijk zal worden om (voor het toezicht en de verdeling van zaken relevante) managementinformatie te genereren over de wijze waarop curatoren en bewindvoerders de aan hen toevertrouwde dossiers beheren.

De *Raad voor de rechtspraak*, die door een administratief abusief eerst later van mijn verzoek op de hoogte is geraakt, heeft mij te kennen gegeven pas in een later stadium uitspraken te kunnen doen over het toezicht door de rechter-commissaris en de wijze waarop dit zou kunnen worden verbeterd. De aanbevelingen van de *Commissie insolventierecht* hebben voor een belangrijk deel geen betrekking op het bestaande wettelijk kader, maar op de situatie zoals deze door haar zal worden voorgesteld in haar in de komende maanden te verwachten advies tot vervanging van de Faillissementswet door een Insolventiewet. Daarop ga ik in het navolgende nog in. Op deze plaats is van belang hetgeen Commissie insolventierecht opmerkt over de professionele kwaliteit van rechters-commissarissen en ondersteunend personeel. Naar het oordeel van de commissie verdient (verdere) verbetering van de professionele kwaliteit van rechters-commissarissen en hun juridisch ondersteunend personeel aandacht. De commissie denkt aan (een combinatie van) de volgende maatregelen:

- concentratie van de insolventierechtspraak (één rechtbank per ressort);
- opleidingseisen voor rechters-commissarissen. Als voorbeeld kunnen de (mede) door Insolad geïnitieerde specialisatieopleidingen en de daarbij behorende vervolgoopleidingen worden genoemd. Overigens vraagt de commissie zich af of het gewenst is voor rechters-commissarissen een aparte specialisatieopleiding te ontwikkelen. Een opleiding waaraan niet alleen rechters-commissarissen, maar ook bewindvoerders deelnemen voorziet wellicht in een betere vorming.
- opleidingseisen voor het juridisch ondersteunend personeel;
- voldoende ervaringsjaren; de functie van rechter-commissaris zou daarom voor langere tijd vervuld moeten worden.
- carrièremogelijkheden binnen de rechterlijke macht voor rechters-commissarissen.

Op grond van het vorenstaande, stel ik vast dat de werkdruk van de insolventie-afdelingen van de rechtbanken weliswaar hoog is, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat het toezicht daadwerkelijk tekortschiet. Deze bevinding sluit aan bij hetgeen ik daarover in antwoord op kamervragen van het lid De Wit (SP) aan uw Kamer heb geschreven (Aanhangsel Handelingen II 2004–2005, nr. 1381). Ook kan worden vastgesteld dat de grote aantallen zaken een verschuiving vergden van zaaksgerichte behandeling naar een meer systematisch georganiseerde aanpak. De vastgestelde richtlijnen in zowel faillissementen als in schuldsaneringen ondersteunen deze verschuiving, doordat processen alsmede verslagmodellen en dergelijke steeds verdergaand geüniformeerd worden. Deze ontwikkelingen dienen ook de transparantie van de behandeling van insolventiezaken. Inmiddels zijn er rechtbanken waar naar mogelijkheden wordt gezocht om in individuele zaken steekproefsgewijs intensieve detailcontroles in het dossier van de curator uit te voeren. Zoals ik in antwoord op de hiervoor genoemde kamervragen van de heer De Wit reeds vermeldde, biedt een en ander ook naar het oordeel van de Raad voor de rechtspraak voor de nabije toekomst voldoende armslag.

Intussen ben ik met de meeste betrokkenen wel eens dat een verdere verbetering van het toezicht mogelijk is. Een deel van de hiervoor genoemde mogelijkheden, zoals verbetering van de opleidingsmogelijk-

heden voor rechters-commissarissen en ondersteunend personeel, kunnen door de rechtspraak binnen de huidige kaders gerealiseerd worden. Hetzelfde geldt voor toepassing van een voldoende lange benoemingstermijn voor rechters-commissarissen en het bieden van voldoende bevorderingsmogelijkheden. Versterking van de samenwerking tussen de insolventie-afdelingen van verschillende rechtbanken kan eveneens binnen de huidige kaders plaatsvinden. De vraag is evenwel of niet de verdergaande stap gezet moet worden naar concentratie van zaken bij een beperkt aantal rechtbanken, in welk geval wetswijziging in de rede ligt. De suggestie in die richting van de Commissie insolventierecht, die aansluit bij het advies van de MDW-werkgroep modernisering Faillissementsrecht, lijkt mij een goede. Ook andere voorgestelde wijzigingen zijn zodanig ingrijpend dat zij het best kunnen worden beoordeeld samen met de in de komende maanden te verwachten nadere advisering door de Commissie insolventierecht en standpuntbepaling door de Raad voor de rechtspraak. Dat geldt bijvoorbeeld voor de rol van de rechter-commissaris in de procedure ex artikel 69 Fw en de mogelijkheden om de regeling van de schuldsaneringsregeling verdergaand te vereenvoudigen.

V. De aanbevelingen van de Commissie insolventierecht

In haar brief van 13 april jl., die ik als bijlage¹ bij deze brief voeg, geeft de Commissie insolventierecht aan dat de gedachtewisseling over de toezichtproblematiek binnen de commissie nog niet is afgerond. Haar hierna verkort weergegeven uiteenzettingen hebben daarom ook een globaal en karakter. Zoals ook in haar eerdere adviezen gaat de commissie ervan uit dat het (procedurele) onderscheid tussen faillissement, surseance van betaling en de schuldsaneringsregeling in de toekomst zal komen te vervallen. In plaats daarvan komt een uniforme insolventieprocedure, waarbinnen zowel reorganisatie van de onderneming als liquidatie van het vermogen van de schuldenaar mogelijk is. Wel zal voor natuurlijke personen de mogelijkheid van een «schone lei» blijven bestaan en mogelijk worden uitgebreid. Hierbij wordt gedacht aan de mogelijkheid dat deze ook kan worden verkregen na het doorlopen van een (met voldoende waarborgen omkleed) minnelijk traject. Degene die is belast met het bestuur van de insolvente boedel, wordt door de commissie aangeduid als «bewindvoerder». Onder deze term is derhalve zowel de huidige curator als de huidige bewindvoerder (in surseance of schuldsanering) begrepen.

1. Rol bewindvoerder

De bewindvoerder vervult zijn taak in de eerste plaats ten behoeve van de gezamenlijke schuldeisers. Daarbij kan het gaan om tegeldemaking van het vermogen van de schuldenaar en verdeling van de opbrengst onder de schuldeisers, maar ook om een reorganisatie van de door de schuldenaar gedreven onderneming. Bij zijn beleidsafwegingen betreft de bewindvoerder ook belangen van maatschappelijke aard, zoals werkgelegenheid. Daarbij verdient aantekening dat de bewindvoerder veelal met tegenstrijdige belangen heeft te maken, snel moet beslissen en dat hem een zekere beleidsvrijheid behoort toe te komen.

2. Toezicht door schuldeisers

Gezien de aard van de taak van de bewindvoerder ligt het volgens de commissie in de rede het toezicht op de uitvoering van deze taak in de eerste plaats te leggen bij de schuldeiser(s). Deze dienen, meer dan thans het geval is, ervoor te waken dat de bewindvoerder hun belangen naar behoren behartigt. Hiervoor is nodig dat aan de schuldeisers meer en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beter inzicht wordt gegeven in de aanpak en de afwikkeling van de insolventie. Daarbij verdient zowel de aard van de informatie als de wijze waarop door de bewindvoerder informatie wordt verstrekt, aandacht. De bewindvoerder dient de schuldeisers te informeren over belangrijke besluiten die hij voornemens is te nemen. Men denke bijvoorbeeld aan een voorgenomen besluit tot liquidatie of reorganisatie. Een dergelijk voorgenomen besluit dient in beginsel zo tijdig aan schuldeisers kenbaar te worden gemaakt, dat zij in de gelegenheid zijn bij de rechter-commissaris hiertegen bezwaar aan te tekenen. Voorts dient de bewindvoerder de schuldeisers periodiek te informeren over de voortgang van de afwikkeling van de insolventie. De door de bewindvoerders te verstrekken informatie zal, met het oog op hun beoordeling of de bewindvoerder adequaat functioneert, voor de schuldeisers toereikend en gemakkelijk toegankelijk moeten zijn. Meer landelijke uniformiteit in de verslaglegging (vgl. de recente Recofa-richtlijnen) en publicatie van de informatie op internet kunnen deze toegankelijkheid (aanzienlijk) verbeteren. De commissie wijst erop dat het overgrote deel van de insolventies niet erg complex van aard is en binnen een kort tijdsbestek kan worden afgewikkeld. Bij deze insolventies is in de regel verdergaande bemoeienis van de schuldeisers niet nodig en schuldeisers lijken hieraan ook geen behoefte te hebben (vgl. MDW-rapport, p. 58). Een en ander betekent echter niet dat een verdergaande bemoeienis van schuldeisers moet worden uitgesloten. In het bijzonder bij de insolventies met een meer complex karakter kan een grotere betrokkenheid van schuldeisers gewenst zijn. De huidige wet biedt hiertoe de (zelden benutte) mogelijkheid van de instelling van een commissie uit de schuldeisers. De idee van de wetgever was dat de commissie uit de schuldeisers zich bij haar handelen richt op het belang van de gezamenlijke schuldeisers. In de praktijk lijkt dit niet altijd het geval te zijn. Naar het oordeel van de commissie zal een commissie uit de schuldeisers (of een vergelijkbaar instituut) in het kader van het toezicht op het handelen van de bewindvoerder een nuttige rol kunnen spelen, mits er ruimere mogelijkheden worden geschapen om deze commissies in te stellen en er voldoende waarborgen in de wet worden neergelegd dat deze commissie ook daadwerkelijk optreedt in het belang van de gezamenlijke schuldeisers. Om te waarborgen dat de commissie ten behoeve van het collectief van schuldeisers handelt, zouden in deze commissie ook (of zelfs grotendeels) personen van buiten de kring van schuldeisers benoemd kunnen worden.

Naast de schuldeisers dient, aldus de commissie, ook de schuldenaar de mogelijkheid te hebben zo nodig op te komen tegen de wijze waarop de bewindvoerder de insolventie behandelt. Deze bevoegdheid komt de schuldenaar ook thans toe. De door de commissie bepleite verbeteringen in de informatieverstrekking ten behoeve van de schuldeisers zullen ook aan de schuldenaar ten goede kunnen komen.

3. Rol rechter-commissaris

De huidige rol van de rechter-commissaris verdient heroverweging. Onder het huidige recht is de rechter-commissaris niet alleen toezichthouder, behandelaar van klachten en geschillenbeslechter, maar is hij ook gesprekspartner/adviseur van de curator en verleent hij machtiging/toestemming voor een aantal belangrijke (rechts-)handelingen van de curator. De commissie acht de vraag gerechtvaardigd of onder het komende recht de rechter-commissaris niet meer op afstand van de bewindvoerder zou moeten functioneren. Wanneer aan het toezicht op de bewindvoerder in belangrijke mate gestalte kan worden gegeven door de schuldeisers (en de schuldenaar zelf), behoeft van de rechter-commissaris niet langer te worden verwacht dat hij inhoudelijk toezicht op de bewindvoerder uitoefent. De commissie denkt daarom aan een model waarbij de rol van de rechter-commissaris zich concentreert op:

- a. het beslissen van geschillen tussen de bewindvoerder en de schuldenaar, schuldeisers of andere belanghebbenden;
 - b. het behandelen van klachten over de bewindvoerder;
 - c. de verlenging van de duur van afkoelingsperiode;
 - d. het afnemen van verhoren van de (bestuurder van de) schuldenaar;
 - e. de bewaking van het proces van de afwikkeling van de insolventie.
- Aldus wordt volgens de commissie voorkomen dat enerzijds de schijn wordt gewekt dat de rechter-commissaris een soort «partner» van de bewindvoerder is, terwijl anderzijds van hem verwacht wordt dat hij als onpartijdige autoriteit geschillen beslecht, klachten behandelt en het proces van de insolventie-afwikkeling bewaakt. Het uitoefenen van toezicht op de bewindvoerder, zoals dat oorspronkelijk aan de wetgever voor ogen heeft gestaan, past daarbij niet goed. Onpartijdigheid vergt afstand.

4. Kwaliteitseisen en kwaliteitsbewaking met betrekking tot bewindvoerders

De commissie acht de professionele kwaliteit van de bewindvoerders, de rechters-commissarissen en de insolventierechters van essentieel belang. In de afgelopen jaren is de professionele kwaliteit van curatoren en bewindvoerders aanzienlijk verbeterd. De vraag rijst echter of niet meer structureel vorm moet worden gegeven aan kwaliteitseisen en kwaliteitsbewaking. De commissie noemt in dit verband:

- eisen voor de benoembaarheid tot bewindvoerder, bijvoorbeeld ten aanzien van opleiding, ervaring, kantoororganisatie en integriteit (ook voor de benoembaarheid tot lid van de commissie van schuldeisers zouden dergelijke eisen kunnen worden geformuleerd);
- invoering van regelmatig terugkerende audits;
- uniformiteit in de uitvoeringspraktijk, zoals de wijze van verslaglegging en publicatie daarvan, alsmede uniformiteit in de behandeling (en registratie) van klachten;
- ontwikkeling van best practice rules.

Bij de structurele vormgeving van de kwaliteitseisen en de kwaliteitsbewaking zou naar het oordeel van de commissie een in te stellen onafhankelijke «Insolventieraad» een richtinggevende rol kunnen spelen. Voor deze Insolventieraad zouden bijvoorbeeld Insolad, Recofa, de Nederlandse Vereniging van Banken en de Ontvanger leden kunnen leveren. De Insolventieraad zou bovendien de overheid kunnen adviseren inzake belangrijke aangelegenheden op het terrein van de insolventiepraktijk. Voor de uitvoering van de audits (en eventueel verdergaand financieel toezicht) zou volgens de commissie gedacht kunnen worden aan het Bureau Financieel Toezicht als bedoeld in titel IX van de Wet op het notarisambt of een vergelijkbare instelling.

In hun samenhang bezien, meen ik dat de aanbevelingen van de commissie een goed uitgangspunt bieden voor herziening van het insolventierecht, meer in het bijzonder de kwestie van het toezicht op de bewindvoerder. Reeds eerder heeft de commissie te kennen gegeven voorstander te zijn van een unitaire insolventieprocedure. Waar zo'n unitaire procedure mede kan leiden tot verdere vereenvoudigingen in schuldsaneringszaken, zonder dat dit voor schuldenaren ten koste gaat van de mogelijkheid van het verkrijgen van een schone lei, valt dit te verwelkomen. Ik onderschrijf dat de bewindvoerder primair tot taak heeft op te treden in het belang van de gezamenlijke schuldeisers, waarbij ook belangen van maatschappelijke aard, zoals werkgelegenheid, een rol kunnen spelen. De gevolgtrekking dat het gezien deze taak in de rede ligt om het toezicht op de bewindvoerder in de eerste plaats te leggen bij de schuldeisers, spreekt aan. De afwikkeling van een insolventieprocedure geschiedt immers vooral in het belang van de schuldeisers. Verbetering

van de mogelijkheden voor schuldeisers om te waken voor een behoorlijke behartiging van hun belangen, onder meer door verhoging van de transparantie van de boedelbehandeling en verbeterde mogelijkheden voor een schuldeiserscommissie, zullen daaraan kunnen bijdragen. Versterking van de positie van de schuldeisers kan de druk op de rechter-commissaris verlichten. Een beperking van de taak van de rechter-commissaris tot meer «rechterlijke» taken als door de commissie genoemd, is dan mogelijk. Aldus zou niet alleen tegemoet gekomen kunnen worden aan de zorg die Insolad uitspreekt over de rol van de rechter-commissaris in procedures ex artikel 69 Fw, maar lijkt ook aansluiting mogelijk bij gedachten over beperking van de rol van de rechter-commissaris zoals die binnen de Raad voor de rechtspraak leven. Voorts sluit dit aan bij mijn streven om de rechterlijke macht niet te belasten met «non-judiciële taken». Met de commissie onderken ik dat er naast verbetering van de toezichtmogelijkheden voor schuldeisers (en de schuldenaar) en een meer rechterlijke invulling van de taak van de rechter-commissaris behoefte zal kunnen bestaan aan een meer structurele vormgeving van de kwaliteitseisen en kwaliteitsbewaking. Het ligt daarbij ook naar mijn oordeel voor de hand om te denken aan betrokkenheid van instellingen en organisaties die ook in de praktijk betrokken zijn bij insolventies. In het kader van de kwaliteitsbewaking kunnen audits, die opgedragen kunnen worden aan een daartoe toegeruste onafhankelijke instelling, een nuttige rol vervullen. Of het in dit verband door de commissie genoemde Bureau Financieel Toezicht (BFT) met deze taak moet worden belast, ook als het niet (alleen) gaat om financieel toezicht, staat voor mij niet op voorhand vast. Wel zal ik de komende tijd benutten om mij over de mogelijkheden te verstaan met het BFT. Voorts zal ik naar aanleiding van de recente problemen bij De Opstap nog overleg voeren met de rechterlijke macht over het rechterlijk toezicht bij beschermingsbewind.

VI. Besluit

Het functioneren van curatoren en bewindvoerders in insolventiezaken is van groot belang. Uit de in deze brief verwerkte reacties komt naar voren dat het onderwerp ook bij de verschillende betrokken organisaties duidelijk leeft. Op het punt van de beschikbaarheid van voldoende relevante kennis bij curatoren en bewindvoerders kan worden vastgesteld dat zowel Insolad, de Orde als de Raad voor rechtsbijstand Den Bosch zich inspant om daarin in voldoende mate te voorzien. Waar het gaat om registratie en afhandeling van klachten, zijn er naar mijn oordeel voldoende mogelijkheden om zich over het optreden van curator of bewindvoerder te beklagen. Vooral van belang lijkt de mogelijkheid om bij de rechter-commissaris op te komen tegen handelingen van de curator of bewindvoerder. Dit verloopt over het algemeen efficiënt en effectief. Wel verdient aandacht of klachten verdergaand of op andere wijze geregistreerd zouden moeten worden, zoals in een doorlopend dossier per curator of bewindvoerder dan wel in Reis II. Daarover zal ik mij nog verstaan met de rechterlijke macht. Over het toezicht door de rechter-commissaris zijn er geen aanwijzingen zijn dat dit thans daadwerkelijk tekortschiet. Wel zijn verbeteringen mogelijk, waarvan een aantal binnen de bestaande kaders gerealiseerd kan worden (opleiding, benoemingstermijn, bevorderingsmogelijkheden). Voor andere verbeteringen is wetswijziging aan de orde (concentratie van zaken, wijziging van de rol van de rechter-commissaris, verdergaande vereenvoudigingen in de WSNP. Deze zullen aan de orde komen bij de besluitvorming over de aanstaande advisering door de Commissie insolventierecht en de standpuntbepaling door de Raad voor de rechtspraak. Hierop zal ik bij uw Kamer, naar verwachting in de komende maanden, terugkomen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner