

35 249 Wijziging van de Faillissementswet in verband met de invoering van de mogelijkheid tot homologatie van een onderhands akkoord (Wet homologatie onderhands akkoord)

Nr. 28 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2025

Op 1 januari 2021 is de Wet homologatie onderhands akkoord (hierna: WHOA) in werking getreden. De WHOA strekt ertoe het reorganiserend vermogen te versterken van ondernemingen die vanwege een te zware schuldenlast insolvent dreigen te raken, maar wel beschikken over levensvatbare bedrijfsactiviteiten. Daartoe voorziet de WHOA in de mogelijkheid voor de schuldenaar of een herstructureringsdeskundige om een onderhands akkoord door de rechter te laten goedkeuren ("homologeren"), waardoor aan dat akkoord ook schuldeisers en/of aandeelhouders zijn gebonden die niet met het aangeboden akkoord hebben ingestemd. Van deze mogelijkheid kan ook gebruik worden gemaakt indien een onderneming niet meer levensvatbaar is en een gecontroleerde afwikkeling buiten faillissement leidt tot een beter resultaat dan een afwikkeling binnen faillissement.

Bij de totstandkoming van de WHOA is vastgelegd dat de wet binnen drie jaar geëvalueerd wordt, waarbij de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk worden besproken. Deze evaluatie is neergelegd in een onderzoek dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Leiden. Het onderzoek is in december 2023 afgerond en op 22 januari 2024 aan uw Kamer aangeboden.¹ Bij die gelegenheid heeft de toenmalige Staatssecretaris Rechtsbescherming aangegeven dat de regering op een later moment zal ingaan op het onderzoek en een reactie zal geven op de bevindingen. Met de nu voorliggende brief wordt hieraan gevolg gegeven.

Het onderzoek en de belangrijkste bevindingen

¹ *Kamerstuk 35 249, nr. 27.*

Het onderzoek

Het onderzoek richtte zich in de kern op de volgende vragen:

- ☐ In hoeverre heeft de WHOA haar doelen bereikt?
- ☐ Is het wettelijk instrumentarium zoals neergelegd in de WHOA op de voorgenomen wijze ingezet?
- ☐ Zijn er elementen van de WHOA die anders werken dan beoogd?
- ☐ Behoeven onderdelen van de WHOA bijstelling?

Voor de beantwoording van deze vragen is door de onderzoekers gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is een reconstructie gemaakt van de precieze doelstelling van de WHOA en welke middelen moeten bijdragen aan het bewerkstelligen van deze doelen. Ten tweede heeft een jurisprudentieonderzoek plaatsgevonden, waarbij uitspraken tussen 1 januari 2021 tot en met 1 juli 2023 met betrekking tot de WHOA zijn geanalyseerd. Ten derde hebben verschillende expertbijeenkomsten plaatsgevonden. Ten vierde zijn diepgaande casusstudies gedaan naar een vijftal WHOA-trajecten op basis van dossiers en interviews met betrokkenen. Tot slot is een enquête uitgezet onder verschillende stakeholdersgroepen (waaronder de advocatuur, rechterlijke macht en de wetenschap) met als doel het in kaart brengen van ervaringen met de WHOA.

Conclusies

De onderzoekers komen tot de voornaamste conclusie dat de WHOA in het algemeen de doelstelling heeft bereikt om het reorganiserend vermogen van levensvatbare ondernemingen te versterken. Daarmee werkt de WHOA grotendeels als beoogd en naar behoren. Ook concluderen de onderzoekers dat het wettelijk instrumentarium in de praktijk op de voorgenomen wijze wordt ingezet. Daarbij maken de onderzoekers wel de aantekening dat de WHOA minder goed toepasbaar lijkt voor het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB), meer specifiek de kleinere onderneming.² Hiervoor geven de onderzoekers als verklaring dat

² Het onderzoek verwijst hier naar het *kleinbedrijf*, zie paragraaf 8.4.6. Het gaat hierbij om ondernemingen tot 50 werknemers.

de kosten van een WHOA-procedure voor deze ondernemingen een knelpunt kunnen zijn. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat de WHOA bij het MKB weinig bekend lijkt. De onderzoekers concluderen verder dat de wetsevaluatie relatief vroeg komt. Zij geven hierbij aan dat de kans bestaat dat bepaalde knelpunten nog niet voldoende uitgekristalliseerd zijn en dat de praktijk op sommige punten nog haar weg moet vinden, zoals omtrent de invulling van de rol en taakopvatting van de herstructureringsdeskundige en observator. Hierna wordt verder ingaan op het onderzoek en geef ik een eerste reactie.

Appreciatie en vervolgstappen

Ik heb met veel belangstelling kennis genomen van het onderzoek. Het betreft een grondig onderzoek dat veel waardevolle informatie bevat over het functioneren van de WHOA. Hiervoor spreek ik mijn waardering uit.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de WHOA in zijn algemeenheid goed functioneert. Dit stemt mij tot tevredenheid. De onderzoekers signaleren echter ook dat de WHOA minder goed toepasbaar is voor MKB-ondernemingen en dan met name voor de kleinere ondernemingen. De onderzoekers concluderen dat dit komt door de hoge kosten die gepaard gaan met een WHOA-procedure. Ook is sprake van onbekendheid van het MKB met de WHOA. Met het oog hierop is reeds in de Verzamelwet Justitie en Veiligheid en Asiel en Migratie 2025 een wijziging van de Wet griffierechten burgerlijke zaken opgenomen om dit knelpunt aan te pakken. Meer specifiek wordt in de wet het griffierecht, dat wordt geheven voor verzoeken tot homologatie of verzoeken tot afwijzing van homologatie, ingedeeld in de laagste categorie griffierechten. Hierdoor wordt het griffierecht substantieel verlaagd. Daarnaast wordt onder deze wet verrekening van griffierechten mogelijk bij het doen van meerdere verzoeken in het kader van de WHOA. Hierdoor is maar één keer griffierecht verschuldigd ingeval meerdere verzoeken worden gedaan in dezelfde WHOA-procedure. Deze herziening van het griffierecht is doorgevoerd op 1 juli jl.³

Daarnaast wil ik werken aan meer bekendheid van de WHOA bij MKB-ondernemingen. Ik treed hierover in overleg met de Minister van Economische Zaken om gezamenlijk te kijken wat hiervoor de beste manier is. Ook aan de behoefte van de rechtbanken om

³ Zie *Stb.* 2025, 124 en *Stb.* 2025, 155. Zie ook *Kamerstuk* 36 638.

digitale zittingen te houden, om meer regie te hebben in de aanloop naar de homologatiezitting, wordt al gewerkt. Ik heb een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee het ook in WHOA-procedures mogelijk wordt om zittingen langs digitale weg te laten verlopen.⁴

Verder zal ik verschillende partijen uit de praktijk raadplegen met als doel om aanbevelingen en inzichten op te halen om de WHOA beter bereikbaar te maken voor MKB-ondernemingen en meer specifiek het kleinbedrijf. Dit zal ik doen door een breed toegankelijke consultatie open te stellen. In het kader van deze consultatie worden, mede op basis van het evaluatierapport, aan met name de rechtspraktijk een aantal concrete vragen voorgelegd. Eén daarvan betreft de vraag in hoeverre de observator eerder in de procedure kan worden benoemd, zonder daarbij de benodigde snelheid van de WHOA-procedure uit het oog te verliezen. Een deel van de respondenten uit het evaluatieonderzoek geeft namelijk aan te vinden dat de observator te laat in de procedure wordt benoemd. Tot slot wil ik in de consultatie de vraag opnemen hoe de praktijk zich heeft ontwikkeld ten aanzien van (bank)garantie onder de WHOA, aangezien het evaluatieonderzoek aanleiding biedt tot nadere beschouwing van de uitwerking van de bankgarantie onder de WHOA.

Uit het onderzoek volgt verder dat de wijze waarop de WHOA werkt, zich op verschillende punten nog moet uitkristalliseren in de (rechts)praktijk. Daarbij geven zij aan dat de praktijk onder meer nadere invulling krijgt door de rechtspraak over de WHOA, maar dat het beeld – drie jaar na invoering van de wet – nog verre van volledig is. De onderzoekers doen op enkele punten aanbevelingen om een en ander te verduidelijken in wetgeving. Hierbij geven de onderzoekers op verschillende punten echter ook aan dat de praktijk reeds met oplossingen is gekomen, zoals bij de afkondiging van de afkoelingsperiode. Daarnaast geven de onderzoekers aan dat - en ik deel die visie - op sommige punten, zoals bij de taakomschrijving van herstructureringsdeskundige of observator, de praktijk goed in staat is hieraan zelf invulling te geven, bijvoorbeeld door hierover een en ander op te nemen in praktijkregels. Op diverse punten geven de onderzoekers ook aan dat de WHOA zich in jurisprudentie moet uitkristalliseren. Het recht heeft aldus de tijd nodig om zich op deze punten te ontwikkelen. Deze ontwikkelingen zal ik met belangstelling volgen.

⁴ Zie in dit kader *Kamerstuk 36 471*, nr. 96, p. 136 en *Kamerstuk 36 600* VI, nr. 9, p. 2.

Gezien voorgaande en het feit dat de wetsevaluatie relatief vroeg na de inwerkingtreding heeft plaatsgevonden en het recht aldus tijd nodig heeft zich verder in de (rechts)praktijk te ontwikkelen en uit te kristalliseren, zie ik op dit moment geen aanleiding om de wet te wijzigen. Ik zal de ontwikkeling van WHOA, mede gelet op de voorgestelde verlaging van de griffierechten voor MKB-ondernemingen en de aanstaande consultatie, met belangstelling blijven volgen. In de bijlage ga ik meer in detail in op de specifieke aanbevelingen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte