

**i. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor het beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?**

De garantstellingsregeling curatoren (hierna: GSR) is in 1987 in het leven geroepen om het toentertijd stijgende aantal faillissementen te kunnen onderzoeken. De GSR is in 2012 vernieuwd en is hiermee onderdeel van een breder pakket van maatregelen die zijn getroffen om fraude en misbruik van rechtspersonen aan te kunnen pakken. Voordelen ten opzichte van de oude regeling zijn onder andere de vermindering van administratieve lasten voor de curatoren, het vereenvoudigen van onder meer de aanvraagprocedure<sup>1</sup>.

Als een bedrijf failliet gaat, stelt de rechter een curator aan. Die onderzoekt de reden van het faillissement en of dit komt door onbehoorlijk bestuur. Een bestuurder die onverantwoordelijke risico's nam, kan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld. Soms blijft er na het faillissement niet genoeg geld over voor dit onderzoek. De curator kan dan gebruik maken van de GSR. De regeling vergemakkelijkt de mogelijkheid om malafide bestuurders van rechtspersonen in hun privé-vermogen aan te spreken in geval van misbruik van de door hen bestuurde rechtspersoon. De GSR stelt de curator in staat een rechtsvordering in te stellen op grond van bestuurdersaansprakelijkheid of faillissementspauliana (de actio pauliana is de bevoegdheid om op te komen tegen rechtshandelingen van een debiteur waardoor zijn schuldeisers worden benadeeld) of een onderzoek naar de mogelijkheden daartoe in te stellen, ingeval hij een (potentiële) lege boedel aantreft. Met deze regeling wordt beoogd de belangen van concurrente schuldeisers te beschermen. Als aan bepaalde eisen wordt voldaan, staat de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) garant voor de kosten van het onderzoek of de procedure. De GSR wordt namens de minister uitgevoerd door de Dienst Justis.

In een tijd waarin een record aantal faillissementen wordt uitgesproken neemt ook het gebruik van de GSR toe. Het CBS noteerde in de eerste helft van 2013 een recordaantal van bijna 5000 faillissementen in Nederland. Naar schatting wordt bij een kwart tot een derde van alle faillissementen gefraudeerd, wat neerkomt op ongeveer 3000 gevallen per jaar. Dit laat zien dat het probleem waarvoor de GSR werd ontwikkeld nog steeds zeer actueel is.

**ii. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen en waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau en niet op decentraal niveau?**

Het Kabinet staat voor een daadkrachtige aanpak van misbruik en oneigenlijk gebruik en (faillissements)fraude. De financiële aanpak van criminaliteit heeft de hoogste prioriteit. Het overtreden van regels mag niet lonen. Zeker in tijden van economische recessie, waarin van de samenleving offers worden gevraagd om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, is het onwenselijk dat illegaal of crimineel geld kan worden behouden. De norm is dat het niet naleven van regels niet mag leiden tot het behoud van illegaal of crimineel geld. De regeling is een landelijke regeling voor curatoren en wordt, mede gelet op de beperkte omvang van de regeling, op Rijksniveau uitgevoerd.

---

<sup>1</sup> Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 27 februari 2012, nr. 5725931/12, houdende regels voor de beoordeling van de grondigheid van verzoeken van curatoren tot verstrekking van een voorschot en de grenzen waarbinnen zodanige verzoeken kunnen worden toegewezen (Garantstellingsregeling curatoren 2012), Stcrt 2012, nr. 3973. Zie ook: <http://www.justis.nl/Producten/garantstellingfaillissementscuratoren/garantstellingsregelingcuratoren2012/>

**iii. Is de regeling a) ter compensatie van risico's die niet in de markt kunnen worden gedekt en/of b) het instrument waarmee een optimale doelmatigheidswinst kan worden bewerkstelligd? En heeft de regeling een beargumenteerde meerwaarde boven een kasstroom of subsidie?**

De regeling strekt ter compensatie van risico's die niet door curatoren of door marktpartijen (benadeelde schuldeisers) kunnen worden afgedekt. De regeling biedt curatoren bij lege failliete boedels de mogelijkheid om malafide bestuurders van rechtspersonen in hun privé-vermogen aan te spreken in geval van misbruik van de door hen bestuurde rechtspersoon. Een onderzoek en een rechterlijke uitspraak zijn immers van belang voor het verkrijgen van nieuwe verhaalsmogelijkheden, waardoor schuldeisers en de curator alsnog betaald zouden kunnen worden.

De grote fluctuaties in de bedragen (waardoor deze moeilijk te begroten zijn) en de termijnen van de afwikkeling van faillissementszaken maken deze regeling niet geschikt voor een kasstroom of subsidiesystematiek. Daarmee is de huidige garantstellingsregeling uitgevoerd door batenlastendienst Justis de meest geëigende werkwijze.

**iv. Is er al een andere garantie/wet/regeling die de verplichting ex-/impliceert?**

Nee.

**v. Is bekend wat de mogelijke effectiviteit van de betreffende risicoregeling is?**

JAAR	AANTAL NIEUWE AANVRAGEN GARANTIES	BRUTO TOTAAL VERLEENDE GARANTIES €	TOTAAL TERUG IN BOEDEL BEDRAG € (voor zover gemeld)	TOTAAL BETAALD BEDRAG €	TOTAAL UITSTAANDE GARANTIES per 31/12 €
2000	70	<b>1.052.778,62</b>	266.368,99	161.091,98	<b>5.112.210,30</b>
2001	61	<b>453.175,00</b>	2.059.570,00	507.055,00	<b>4.643.975,00</b>
2002	71	<b>537.000,89</b>	1.538.709,39	35.010,05	<b>3.884.775,08</b>
2003	94	<b>449.767,29</b>	1.433.918,68	194.932,55	<b>3.810.309,09</b>
2004	84	<b>578.752,02</b>	4.443.162,61	260.474,72	<b>3.162.701,11</b>
2005	75	<b>501.706,69</b>	2.791.321,35	623.549,05	<b>2.671.013,64</b>
2006	100	<b>1.138.319,46</b>	1.621.048,80	265.912,25	<b>2.758.544,38</b>
2007	102	<b>1.583.980,12</b>	2.241.481,32	216.008,17	<b>3.639.279,11</b>
2008	120	<b>2.052.280,49</b>	2.237.462,17	134.281,60	<b>5.071.905,37</b>
2009	112	<b>2.562.828,44</b>	944.205,71	293.222,06	<b>6.986.083,94</b>
2010	159	<b>3.173.572,79</b>	1.689.214,78	286.835,41	<b>9.310.177,55</b>
2011	186	<b>4.880.055,18</b>	2.565.045,91	760.987,69	<b>12.075.520,21</b>
2012	198	<b>3.922.757,00</b>	6.300.836,14	719.456,28	<b>13.981.569,20</b>

De GSR is succesvol. Door middel van de Garantstellingsregeling wordt garant gestaan voor de kosten die de curator maakt om de bestuurder die zijn taak onbehoorlijk heeft vervuld en waarbij die onbehoorlijke taakvervulling tot een faillissement heeft geleid aansprakelijk te stellen. De regeling draagt er op deze wijze aan bij dat geld dat kan worden verhaald op de bestuurder die zijn taak onbehoorlijk heeft vervuld terug in de boedel vloeit, waardoor het in veel gevallen bij

schuldeisers, waaronder dikwijls de Belastingdienst als preferente schuldeiser, terecht kan komen. Zonder de werking van de regeling waren deze schuldeisers hun geld kwijt geweest. Van belang is ook dat de regeling in belangrijke mate bijdraagt aan de bestrijding van faillissementsfraude door het signaal dat van de regeling uitgaat dat bestuurders die hun taak onbehoorlijk vervullen of paulianeus handelen in hun persoonlijke vermogen aansprakelijk gesteld worden.

Het maatschappelijk rendement van de GSR is aanzienlijk. Curatoren weten de regeling goed te vinden en het aantal aanvragen neemt al jaren toe. Daarbij heeft de nieuwe regeling die sinds 1 mei 2012 geldt, nog voor een extra impuls gezorgd. Voor zover terug gemeld aan Justis heeft de regeling gezorgd dat in totaal (2000 – 2012) ruim € 30 miljoen is teruggevloeid in failliete boedels. Zaken waarin dit niet is gelukt hebben geleid tot het betalen van een bedrag door het Ministerie van Veiligheid en Justitie gedurende die zelfde jaren van in totaal ongeveer € 4.450.000. Deze kosten worden thans gedragen door de begroting van Veiligheid en Justitie.

**vi. Wat zijn de risico's van de regeling: Hoe staan risico en rendement van de regeling tot elkaar in verhouding? Wat is de inschatting van het risico op waarschijnlijkheid, impact, blootstellingduur of beheersingsmate? Wat is het totaalrisico van de regeling? Heeft de minister door middel van de gekozen institutionele inbedding van de regeling, ook als deze op afstand wordt uitgevoerd, voldoende mogelijkheden tot beheersing van de risico's?**

Risico van de regeling is dat het Ministerie van Veiligheid en Justitie tot uitkering van het garantstellingsbedrag zou moeten overgaan in geval geen gelden in de boedel vloeien namens de GSR. Om dit risico zoveel mogelijk te beperken maakt Justis een zorgvuldige beoordeling voordat aan een curator een garantstelling wordt toegekend. Deze beoordeling is vastgelegd in de regeling en behelst onder meer dat op basis van een inschatting van de te verwachten kosten van de curator wordt gezien of de door de curator gevraagde garantie in een redelijke verhouding staat tot 1) het redelijkerwijs te verwachten bedrag dat door de inspanningen van de curator kan worden verhaald (verhouding is 1:4), en 2) tot de hoogte van de schuldvorderingen. Per 31 december 2012 stond de minister garant voor een totaalbedrag van € 13.981.569,20. Dat is niet het bedrag dat de overheid betaalt. Het hoogste bedrag dat het Ministerie in één jaar sinds het ontstaan van de regeling heeft uit moeten keren komt neer op € 760.000,-. Bij succes hoeft de garantie niet te worden ingeroepen, omdat geld in de boedel vloeit én schuldeisers in het faillissement mogelijk meer terugzien van hun vordering dan het geval was vóórdat de GSR werd aangesproken. De regeling kent geen maximaal plafond met betrekking tot het bedrag waarvoor het departement garant staat.

**vii. Welke premie wordt voorgesteld en hoeveel wordt doorberekend aan de eindgebruiker?**

De huidige GSR voorziet niet in premieheffing. Zoals aangegeven is de regeling bedoeld om onderzoek door de curator te stimuleren, in het bijzonder in het geval waarin de failliete boedel niet de kosten van een onderzoek dekt, maar er wel vermoedens bestaan dat wanbestuur of frauduleuze handelingen mede oorzaak vormen van het faillissement. De regeling verschaft de curator vooraf zekerheid om bepaalde kosten vergoed te krijgen zonder afbreuk te doen aan het hoofdprincipe dat als de boedel c.q. het persoonlijke vermogen van aansprakelijk gestelde bestuurders verhaal biedt, de kosten eerst daarop zullen worden verhaald. De curator is aan te merken als eindgebruiker van deze regeling, maar is niet de partij die het uiteindelijke profijt geniet. Premieafdracht ten laste van curatoren zou dan ook onlogisch zijn.

De regeling strekt wel in het belang van het bereiken van een optimale verhaalsmogelijkheid van de betrokken schuldeisers. Het is bij de afwikkeling van een faillissement echter nog maar de vraag is of de schuldeisers hun vorderingen alsnog geïnd zullen krijgen. In het kader van het wetgevingsprogramma voor de herziening van het faillissementsrecht heeft de minister van VenJ in overleg met de bewindspersonen van EZ en Financiën aangegeven te zullen bezien om een beperkte boedelbijdrage te laten afdragen via een degressieve staffel ten behoeve van de financiering van de curator en fraudebestrijding (TK 2012-2013, 29911, nr. 74).

**viii. Wat zijn de uitvoeringskosten van de regeling?**

De uitvoeringskosten van de regeling bedroegen in de periode 2000-2012 gemiddeld per jaar € 550.000.

**ix. Wat is de einddatum van het risico ?**

De Garantstellingsregeling curatoren is een doorlopende regeling. Ten aanzien van de garantstelling die curatoren ontvangen geldt dat er geen algemene uitspraken gedaan kunnen worden over de periode van afwikkeling, gelet op de grote diversiteit aan casuïstiek binnen de regeling. Het afwikkelen van een faillissement kan weken tot enkele jaren in beslag nemen.

**x. Hoe wordt de informatie die nodig is om de evaluatie (periodiek en na afloop) van de regeling uit te kunnen voeren verkregen?**

Justis heeft in 2013 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd (de GSR kreeg een ruime 7). De resultaten hiervan zijn inmiddels gepresenteerd aan de groep eindgebruikers. Tevens wordt de regeling van tijd tot tijd geëvalueerd. Daarnaast is er structureel overleg met curatoren om de ingebruikname en verbetering van de regeling te stimuleren (via Recofa, de Insolad, en o.a. voortgangsoverleg faillissementsfraude). Dit gebeurt tevens middels verbeterde voorlichting en bereikbaarheid voor curatoren.

De regeling is voor het laatst in 2006 door het WODC over de periode 1995-2005 geëvalueerd<sup>2</sup>. Het WODC heeft de nodige informatie verkregen uit dossierstudie en enquête van curatoren en rechters-commissarissen. Aan de hand van deze evaluatie is de huidige Garantstellingsregeling curatoren 2012 tot stand gekomen.

---

<sup>2</sup> TK 2006-2007, 30800 VI, 36. Zie ook: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/garantstelling-curatoren-update-effectevaluatie.aspx>