

Vergaderjaar 2019–2020

**33 695**

**Faillissementsrecht**

**Nr. 20**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2020

Hierbij informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de motie van het lid Gesthuizen c.s.<sup>1</sup> en de beleidsreactie op het onderzoek «Evaluatie Garantstellingsregeling curatoren 2012». De evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) uitgevoerd door Pro Facto in samenwerking met het Groningen Centre for Insolvency Law. Het onderzoeksrapport heb ik uw Kamer aangeboden op 5 november 2019<sup>2</sup>, waarbij ik aangaf dat ik na het overleg met belanghebbende partijen uw Kamer informeer over de beleidsreactie.

### **1. Kernpunten van deze brief**

In antwoord op de motie van het lid Gesthuizen c.s. licht ik het uitvoeringsbeleid toe. Dat houdt in dat zowel de zogenoemde Peeters/Gatzenvordering als een vordering voor een civielrechtelijk bestuursverbod in de vorm van een subsidiaire vordering reeds onderdeel kan zijn van een GSR-aanvraag. Een aanvraag wordt door Justis in zijn geheel getoetst, onder andere of de curator voldoende aannemelijk maakt dat het in totaal aangevraagde garantiebedrag in redelijke verhouding staat tot mogelijke verhaalsopbrengst (1:4). Het uitvoeringsbeleid komt dus grotendeels al tegemoet aan de motie. Deze lijn zet ik voort en ik zal beide punten in de regeling opnemen. Verder licht ik toe dat ik verruiming van de GSR met zelfstandige vorderingen niet wenselijk noch noodzakelijk acht.

Uit de WODC-evaluatie blijkt dat de Garantstellingsregeling Curatoren 2012 (hierna: GSR) een nuttig beleidsinstrument is dat tot aantoonbare financiële en maatschappelijke effecten leidt. In 2012–2017 is in totaal een boedelopbrengst van € 23,5 miljoen gerealiseerd. Voor elke euro die met de GSR aan de boedel is toegevoegd, werd € 0,62 aan kosten gemaakt en is de netto-opbrengst voor de schuldeisers met bijna € 1,90 vermeerderd. Daarnaast is de GSR een waardevol instrument omdat het de positie van

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 253, nr. 12.

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 695, nr. 19.

de curator versterkt en een handelingsperspectief biedt in het geval waarin de boedel leeg is. Mijn ambitie is om het gebruik van de GSR verder te verbeteren, de opbrengsten te verhogen en kosten te verlagen. Ik betrek belanghebbende partijen, waaronder curatoren en rechters-commissarissen, bij de herziening van de regeling. Ik verwacht in het najaar een voorstel gereed te hebben voor consultatie.

## **2. Toelichting op de GSR**

De GSR is een bijzondere voorziening om voorschotfinanciering aan een curator mogelijk te maken. Dit gebeurt door middel van garantstelling en niet via subsidieverstrekking. Een curator kan een garantstellingsaanvraag indienen als hij actie wil ondernemen om geld terug te halen voor de boedel of bestuurders op grond van onbehoorlijk bestuur aansprakelijk wil stellen, maar de boedel leeg is. Een aanvraag wordt getoetst door Justis. Van belang is of een curator vooraf voldoende verhaalsmogelijkheden kan aantonen (1:4) en of het aangevraagde bedrag in redelijke verhouding staat tot de boedelschulden (1:2). De Staat stelt zich in dat geval garant voor een afgesproken maximum garantiebedrag. De Staat verplicht zich tot (terug)betaling van gemaakte kosten als de curator geen of onvoldoende boedelopbrengst heeft weten te realiseren. De GSR is aangemerkt als een risicoregeling en zal daarom in overeenstemming worden gebracht met het Rijkskader voor risicoregelingen, dat tot doel heeft om de financiële risico's voor het Rijk te beheersen.

## **3. Samenvatting van het evaluatieonderzoek**

De onderzoekers hebben door middel van een beleidsreconstructie twee einddoelen van de GSR vastgesteld. De GSR is bedoeld voor het bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Daarnaast is de GSR gericht op het beschermen van de belangen van concurrente schuldeisers. De onderzoekers merken hierbij op dat in de gedachtegang van de wetgever beide doelstellingen min of meer in elkaars verlengde liggen. Volgens de onderzoekers ontbreekt het echter aan een sluitende argumentatie voor het verband tussen de beoogde preventie van misbruik van rechtspersonen en het daarvoor gekozen middel van (civielrechtelijke) aansprakelijkstelling van bestuurders in geval van faillissement. Het behoort tot de kerntaak van de curator om zoveel mogelijk geld voor de schuldeisers te genereren, ook door de bestuurders van de failliete rechtspersoon aan te spreken als daartoe aanleiding is. Door dat te doen levert de curator een bijdrage aan de bestrijding van misbruik van rechtspersonen. De GSR dient dan «slechts» om de mogelijkheid daartoe te verruimen: de regeling moet «de mogelijkheid vergemakkelijken om malafide bestuurders van rechtspersonen in hun privé vermogen aan te spreken in geval van misbruik van de door hen bestuurde rechtspersoon». Onderzoekers merken daarnaast op dat juridisch gezien de armslag van curatoren beperkt is als het gaat om het bestrijden van faillissementsfraude. In de jurisprudentie is erkend dat de fraudebestrijding een maatschappelijk belang is dat de curator ook kan meewegen<sup>3</sup>, maar dit zou er niet toe mogen leiden dat de curator afbreuk doet aan het belang van de gezamenlijke schuldeisers. De curator kan slechts een beroep doen op de regeling als het aanspreken van een bestuurder of een derde, die schuldeisers heeft benadeeld, dienstig is voor de boedel. In het tweede deel is door onderzoekers ingegaan op mogelijkheden voor aanpassing van de GSR en de mogelijke effecten ervan. Bezien is de implementatie van een premiestelsel vanwege het Rijkskader voor risicoregelingen en de mogelijkheid van uitbreiding met vorderingen vanwege civielrechtelijke bestuursverboden c.q. de zogenoemde

<sup>3</sup> Zie HR 4 december 1963, NJ 1964/144 en HR 24 februari 1995, NJ 1996/472.

Peeters/Gatzenvorderingen en de verruiming van de GSR met faillissementen van natuurlijke personen en personenvennootschappen. Dit wordt per onderdeel toegelicht.

De onderzoekers wijzen erop dat het om zeer uiteenlopende mogelijkheden gaat en er steeds rekening te houden is met de centrale gedachte dat de GSR naar zijn aard een hybride beleidsinstrument is dat hinkt op twee gedachten. Enerzijds is de regeling een middel dat de curator ondersteunt bij de behartiging van de belangen van concurrente schuldeisers. Benadrukt men dit doel, dan staat een privaatrechtelijke en marktgerichte benadering van de GSR centraal. Anderzijds is het een middel dat dient tot de bestrijding van faillissementsfraude (in het bijzonder door misbruik van rechtspersonen) en tot het weren van malafide en roekeloze bestuurders. Stelt men dit doel centraal dan is het dienen van verhaalsbelangen van schuldeisers secundair en gaat het veeleer om het behartigen van een publiek belang.

#### *Gebruik en behaalde resultaten*

Het aantal aanvragen gewogen voor het aantal faillissementen, nam gedurende de onderzoeksperiode per jaar toe. De meeste aanvragen voor een garantstelling betroffen een vooronderzoek of verhaalsonderzoek. Gebleken is ook dat 73% van de curatoren de GSR wist te vinden. De variëteit is echter groot, aangezien sommige curatoren veelvuldig gebruik maar veel curatoren geen tot weinig gebruik van de GSR hebben gemaakt. Curatoren geven aan dat de door hen beleefde administratieve lasten en de vereisten van de regeling een omvangrijker gebruik van de GSR in de weg staan. Gedurende de onderzoeksperiode 2012 tot en met 2017 heeft Justis in totaal 1.286 aanvragen beoordeeld en 1.235 (96%) aanvragen goedgekeurd. Er is met de GSR een bedrag van ruim € 23,5 miljoen teruggehaald. Daarvan is naar schatting € 5 miljoen als salaris aan de curator uitgekeerd en € 18,5 miljoen aan schuldeisers. Met de uitvoering was voor de Staat in totaal € 9,6 miljoen gemoeid. Hiervan werd in totaal € 5,4 miljoen uitbetaald ten laste van de begroting J&V voor ingeroepen garantstellingen. De uitvoeringskosten van Justis bedroegen in totaal € 4,2 miljoen (€ 700.000 per jaar). Dat betekent dat de totale kosten gefinancierd uit de Rijkskas 41% van de boedelopbrengsten bedragen. De totale kosten (van het Rijk 9,6 en de salariskosten van de curatoren) komen daarmee op € 14,6 miljoen. Omgerekend betekent het dat voor elke euro die de Staat in de GSR steekt, de failliete boedels met bijna tweeënhalve euro worden vermeerderd. Ofwel voor elke euro die met de GSR aan de boedel is toegevoegd, wordt € 0,62 aan kosten gemaakt en wordt bijna € 1,90 als netto-opbrengst voor de schuldeisers gerealiseerd.

Voor de vraag of de GSR effectief te noemen is, geven de onderzoekers aan dat op grond van de beschikbare data een direct verband tussen de aantallen GSR aanvragen en het aantal meldingen of aangiften door curatoren vanwege fraudebestrijding niet mogelijk was. Ook is het effect van de Wet versterking positie curator op de GSR vanwege de korte inwerkingtredingsperiode nog onvoldoende meetbaar en heeft de wetgever geen specifieke prestatienormen bepaald. Wel blijkt dat in 42% van de gevallen de aansprakelijkstelling van bestuurders genoeg opleverde om de gemaakte kosten af te dekken. In andere gevallen zijn de kosten (geheel of gedeeltelijk) door de Staat betaald.

#### *Mogelijke aanpassing aan het Rijkskader*

Onderdeel van het Rijkskader voor risicoregelingen is een afweging of een premiestelsel met kostendekkende premie ingevoerd kan worden. Onderzoekers geven aan dat de invoering van een kostendekkende premie

past bij de privaatrechtelijke marktgerichte kant van de GSR. De GSR wordt in dat geval een soort verzekering voor wenselijk maar relatief riskant ondernemend handelen. De onderzoekers menen dat er goede redenen zijn om de GSR niet om te vormen. Ten eerste zou het risico dat de GSR vormt voor de rijksfinanciën gering zijn, zowel absoluut als in vergelijking met andere regelingen. Ten tweede zou er geen uitvoerbare premieregeling te ontwerpen zijn. Er is namelijk geen eindgebruiker aan te wijzen en de premie zou zo hoog kunnen uitvallen dat het de doeleinden van de GSR zo goed als te niet zou doen. Ten derde wijzen de onderzoekers op de meer principiële beoordeling of premieheffing ten laste van bepaalde schuldeisers passend is om het toekomstig gebruik van de regeling door anderen te verzekeren.

#### *Mogelijke uitbreiding met vorderingen van een civielrechtelijk bestuursverbod*

Voor een uitbreiding van de GSR vanwege de inwerkintreding van de Wet civielrechtelijke bestuursverbod merken onderzoekers op dat het doel van een dergelijk verbod is gericht op preventie door bescherming van het maatschappelijk (handels)verkeer, als voorkomen kan worden dat bepaalde bestuurders actief kunnen blijven. Zo'n actie van de curator leidt wel tot kosten, maar niet tot boedelopbrengsten. Daarnaast is onduidelijk tot hoeveel meer vorderingen van curatoren de uitbreiding van de GSR zou leiden. De onderzoekers geven de mogelijkheid van een aparte subsidieregeling in overweging.

#### *Mogelijke uitbreiding met de Peeters/Gatzenvorderingen*

Hiermee wordt bedoeld dat de curator een garantstelling zou moeten kunnen aanvragen voor het aansprakelijk stellen van een derde op grond van een onrechtmatige daad, waardoor de gezamenlijke schuldeisers zijn benadeeld. In zo'n geval zijn zowel de curator als de schuldeisers bevoegd om deze derde aansprakelijk te stellen. Dit betreft een zogenaamde «Peeters/Gatzen»-vordering<sup>4</sup>. Het kan gaan om het aansprakelijk stellen van *bijvoorbeeld* een bank, adviseur of notaris, indien zij medewerking hebben verleend aan transacties tussen de bestuurder en een wederpartij tegen een te lage waarde, waardoor de gezamenlijke schuldeisers zijn gedupeerd. Er zijn volgens de onderzoekers kort gezegd geen redenen om de Peeters/Gatzenvordering niet onder de reikwijdte van de regeling te brengen. Aangezien met dit onderdeel van het onderzoek uitvoering is gegeven aan de motie van het lid Gesthuizen, kom ik daar in het betreffende briefonderdeel (sub 5) op terug.

#### *Mogelijke uitbreiding met faillissementen van natuurlijke personen en personenvennootschappen*

De onderzoekers geven aan dat met deze uitbreiding het oorspronkelijke doel van bestrijding van misbruik van de beperkte aansprakelijkheid van rechtspersonen zou worden losgelaten. Natuurlijke personen en bestuurders van personenvennootschappen zijn rechtens volledig aansprakelijk voor hun schulden. Verhaal nemen op het privé vermogen is al mogelijk. Onduidelijk is wat de budgettaire consequenties van uitbreiding van de reikwijdte zouden zijn. Daardoor is moeilijk te beargmenteren of uitbreiding al dan niet gewenst is.

---

<sup>4</sup> HR 14 januari 1983, NJ 1983/579 (Peeters q.q./Gatzen).

#### 4. Beleidsreactie

Ik neem de onderzoeksbevindingen over. Ik ben het WODC en de onderzoekers erkentelijk voor de uitvoering van het onderzoek. Het onderzoek bevestigt de meerwaarde van de GSR. De GSR is een nuttig beleidsinstrument dat tot aantoonbare financiële resultaten leidt. Daarnaast is de GSR waardevol, omdat het de onderhandelingspositie van curatoren ten opzichte van de bestuurders versterkt en acties faciliteert, die anders vanwege een lege boedel niet mogelijk zouden zijn. De behaalde resultaten zijn tot stand gebracht door de inzet en vasthoudendheid van de betreffende curatoren. Ik spreek mijn waardering uit voor hun bijdragen. Ook deel ik de brede waardering van curatoren voor de uitvoering van de regeling door Justis.

Het tweede deel van het onderzoek betrof een verkenning naar effecten van mogelijke verruiming voor reikwijdte, aanspraken en financieringsgrondslag. Dit neem ik voor kennisgeving aan en betrek ik bij de verdere beleidsontwikkeling. Het onderzoek biedt weliswaar inzicht in het draagvlak onder curatoren en rechters-commissarissen voor verdere uitbreiding van de regeling, maar biedt onvoldoende inzicht in de gevolgen voor de omvang van de regeling en de financiële effecten (opbrengsten en kosten). Ook geldt dat een uitbreiding getoetst moet worden aan de doelstelling van de regeling. Is de uitbreiding wel echt noodzakelijk voor de bestrijding van misbruik van rechtspersonen? Aldus zie ik thans te weinig aanknopingspunten in de uitkomsten van het onderzoek om tot verdere uitbreiding over te gaan. Gelet op de positieve uitkomst van de evaluatie geef ik er de voorkeur aan om de ministeriële regeling te continueren en dit op een aantal onderdelen te verduidelijken.

Ik heb u eerder geïnformeerd over de ontwikkeling van voorstellen om tegemoet te komen aan de zogenaamde «lege boedelproblematiek»<sup>5</sup>. Dit probleem is niet alleen te wijten aan mogelijke fraude, maar kent vele en diverse oorzaken. Ondernemingen zijn in toenemende mate gefinancierd met overwegend vreemd vermogen en er is veelal sprake van een stapeling van zekerheidsrechten (pandrecht, lease, hypotheek). Komt het na uitwinning van de zekerheidsrechten tot een boedelactief, dan vissen met name de kleine concurrente schuldeisers achter het net. Ook is er soms zo weinig boedelactief dat het salaris van de curator niet kan worden betaald. In het kader van het programma herijking faillissementsrecht verken ik met publieke en private partijen de mogelijkheden om dit probleem aan te pakken. Dit zal zien op de vraag hoe de curator betaald kan worden voor algemene werkzaamheden in het kader van beheer en vereffening van de boedel. Over de aanpak en voortgang zal ik u dit voorjaar separaat informeren in de voortgangsbrief over het wetgevingsprogramma Herijking faillissementsrecht.

#### *Doelbereiking*

De onderzoekers wijzen erop dat de GSR naar zijn aard een hybride beleidsinstrument is. Ik onderschrijf de meerledige doelstellingen, maar volg de onderzoekers niet in hun visie dat dit leidt tot een keuze tussen een privaatrechtelijke en marktgerichte benadering van de GSR, waarin de curator de belangen van concurrente schuldeisers behartigt, of het behartigen van een publiek belang door de bijdrage van de curator aan het bestrijden van misbruik van rechtspersonen. Ik meen dat beide doelstellingen hand in hand gaan met elkaar. Een curator kan de bestuurders van de failliete rechtspersoon aanspreken in geval van misbruik. Dit levert een prikkel op voor bestuurders om hun taak behoorlijk te vervullen en draagt aldus bij aan bestrijding van misbruik

<sup>5</sup> Kamerstuk 33 695, nrs. 17 en 18.

van rechtspersonen. De GSR faciliteert daarom civielrechtelijke acties zoals het aansprakelijk stellen van bestuurders. Daarnaast komt de opbrengst ten goede aan particuliere schuldeisers. Het behoort tevens tot de kerntaak van de curator bij de afwikkeling van het faillissement om zoveel mogelijk geld voor de schuldeisers te genereren. De GSR weerspiegelt daarom beide aspecten. Kenmerkend voor de aanpak van misbruik van rechtspersonen en faillissementsfraude is dat een civielrechtelijke én strafrechtelijk instrumentarium is in te zetten. Voor de civiele acties is de curator de aangewezen partij en voor de strafrechtelijke handhaving is dat het Openbaar Ministerie. Met de Wet versterking positie curator heeft de wetgever expliciet gemaakt dat ook de fraudesignalering onderdeel is van de taakuitvoering door een curator. Fraudesignalering is echter niet hetzelfde als een wettelijke taak van de curator tot het «het bestrijden van faillissementsfraude». Het signaleren van mogelijke onregelmatigheden en het daaraan opvolging kunnen geven, liggen wel in elkaars verlengde. Elke curator heeft aldus in samenspraak met de rechter-commissaris de ruimte om de mogelijkheden voor melding of aangifte dan wel civiele acties te overwegen en het belang ervan ook te toetsen aan zijn wettelijke taken. De onderzoekers geven terecht aan dat in de jurisprudentie is erkend dat deze bestrijding een maatschappelijke belang is dat de curator mee kan wegen, maar dit er niet toe zou mogen leiden dat de curator afbreuk doet aan het belang van de gezamenlijke schuldeisers.

#### *Beoogde verbeterpunten GSR*

De gestructureerde uitvoering van het onderzoek biedt inzicht in de behaalde resultaten en de effectiviteit. Ik ben voornemens om de door de onderzoekers gehanteerde indicatoren te volgen in de ontwikkeling en in de toekomst te blijven monitoren. Het onderzoek biedt aanleiding om de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de regeling te verbeteren. Met andere woorden: Hoe zijn bijvoorbeeld de netto-opbrengsten te verhogen? En hoe zijn de uitval en de uitvoeringskosten te verlagen? Hierbij wil ik onderzoeken hoe de informatiepositie van Justis is te verbeteren, zodat Justis weer geïnformeerd wordt over de machtiging van de rechter-commissaris aan de curator. Nu is alleen overlegging van de goedkeuring bij het initiële verzoek vereist, maar niet bij nieuwe aanvragen of ophogingsverzoeken. Hierdoor mist Justis informatie die relevant is voor de risicobepaling tijdens de duur van de garantstelling en bij de toetsing van de verantwoordingsinformatie. Dat was wel het geval vóór 2012, maar die bepaling is geschrapt bij de laatste herziening. Curatoren zal ik consulteren over de ervaren belemmeringen voor het gebruik van de GSR en de beleving van administratieve lasten. Tot slot zal ik curatoren, rechter-commissarissen betrekken bij de herziening van de GSR.

#### *Follow up van de verkenning naar mogelijkheden voor aanpassing van de GSR*

Zoals toegelicht, neem ik kennis van de uitkomsten van de verkenning en betrek deze bij de verdere beleidsvorming. Op onderdelen licht ik daarom nader toe wat mijn beleidsinzet is.

#### *Herijking van de GSR aan de eisen van het Rijkskader*

De GSR is aangemerkt als risicoregeling. Het totale bedrag aan uitstaande garanties bedraagt op 1 maart 2020 € 15,9 miljoen. In overleg met de Minister van Financiën zal ik de GSR herijken en toekomstbestendig aanpassen. De kritiek van onderzoekers met betrekking tot de negatieve effecten van een premiestelsel geeft mij aanleiding om de toezegging van



mijn voorganger op dit punt te heroverwegen. Een keuze om de GSR vooralsnog volledig begroting gefinancierd te laten, laat het treffen van andere verbeteringen onverlet. Zo kan het stellen van een maximumplafond desgewenst leiden tot meer grip op het totale uitgavenplafond. Ook geldt dat Justis per zaak een maximumgarantiebedrag bepaalt en dit contractueel vastlegt tussen Justis en de curator. Inmiddels is een begrotingsreserve ingesteld, waardoor zichtbaar is gemaakt hoeveel geld er in omgaat.

Met het oog op de financiële beheersbaarheid van de GSR acht ik het wenselijk om de doelbereiking en de effectiviteit blijvend te monitoren. Bij een volgende evaluatie kan dan meer systematisch dan tot nu het geval was, de effectiviteit van de regeling worden herbeoordeeld. Periodieke evaluatie is ook van belang om inzicht te hebben of de GSR voldoende aansluiting houdt met maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

#### *Pilot voor zelfstandige vorderingen civielrechtelijk bestuursverbod*

In reactie op de suggestie van de onderzoekers voor een aparte subsidie-regeling ten behoeve van de civielrechtelijke bestuursverboden, wil ik toelichten dat een bestuursverbod gevorderd kan worden als subsidiaire vordering en dus onderdeel kan zijn van een GSR aanvraag. Dit uitvoeringsbeleid sluit aan bij de opvatting van de wetgever. Deze heeft overwogen dat in de praktijk een vordering voor dit type bestuursverbod gecombineerd kan worden met een vordering uit bestuurdersaansprakelijkheid op grond van de artikelen 2:138 of 2:248 BW<sup>6</sup>. Deze beleidslijn zet ik voort en ik de mogelijkheid als subsidiaire vordering zal ik dan ook in de regeling opnemen. Ik stel voor om besluitvorming over financiering van *zelfstandige* vorderingen te betrekken bij de evaluatie van Wet civielrechtelijk bestuursverbod (2021)<sup>7</sup>. Inmiddels is een pilot in uitvoering. Dit is conform mijn eerdere toezegging om in samenwerking met het Ministerie van Financiën een kleinschalige pilot te starten<sup>8</sup>. Doelstelling van deze pilot is om de vorming van jurisprudentie te stimuleren en curatoren feitelijke ervaring op te laten doen met zelfstandige vorderingen. Hoeveel tijd en kosten zijn ermee gemoeid? Inmiddels hebben curatoren op uitnodiging van de Belastingdienst in een negental zaken vorderingen ingediend. De resultaten van deze pilot verwacht ik in de loop van 2020.

#### *Faillissementen van natuurlijke personen en personenvennootschappen*

Ik onderschrijf de motivering van de onderzoekers dat met de uitbreiding tot faillissementen van natuurlijke personen en bestuurders van personenvennootschappen het oorspronkelijke doel van bestrijding van misbruik van de beperkte aansprakelijkheid van rechtspersonen zou worden losgelaten. Ook zou zo'n uitbreiding aanleiding geven tot het voorstellen van een nieuw wetsontwerp. Die noodzaak zie ik niet.

### **5. Afdoening motie Gesthuizen**

Met de motie van het lid Gesthuizen is de regering verzocht onderzoek te doen of een uitbreiding van de GSR wenselijk en mogelijk is voor acties waaruit activa voor de boedel kunnen worden verkregen, met name acties uit onrechtmatige daad jegens derden die bij de onrechtmatige benadeling van faillissementsschuldeisers zijn betrokken. Graag licht ik toe dat in het huidige beleid de zogenoemde Peeters/Gatzenvordering als subsidiaire vordering reeds onderdeel kan zijn van de GSR-aanvraag. De aanvraag wordt in zijn geheel door Justis getoetst, onder andere of de

<sup>6</sup> Kamerstuk 34 011, nr. 3, p. 13.

<sup>7</sup> Handelingen II, 2015/16, nr. 87, item 6, p.20.

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 911, nr. 243, p.3.

curator aannemelijk maakt dat het aangevraagde garantiebedrag in redelijke verhouding staat tot mogelijk verhaal (1:4). Met dit uitvoeringsbeleid wordt grotendeels al tegemoet gekomen aan de motie. Deze beleidslijn zet ik voort en zal ik bij de voorgenomen herziening in de regeling opnemen.

Voor de vraag of een verdergaande uitbreiding met *zelfstandige* vorderingen ook mogelijk moet zijn, overweeg ik het volgende. Het is juist dat een Peeters/Gatzenvordering schadevergoeding en boedelactief kunnen opleveren. Zo'n vordering is echter geen exclusieve bevoegdheid van een curator. Een schuldeiser is ook (wettelijk) bevoegd om deze vordering in te stellen, individueel of in samenwerking met de curator. Het is bovendien niet onlogisch dat ook de (grote) schuldeisers de onrechtmatige daadacties geheel of gedeeltelijk kunnen bekostigen. Of de kosten voor de baat uit kunnen gaan, is primair ter beoordeling aan de schuldeisers. Zij kunnen daarvoor externe financiering zoeken. Een primaire rol voor de GSR of het Rijk om al deze acties voor te financieren vanuit de algemene middelen, acht ik niet noodzakelijk noch wenselijk. Hoewel compensatie van schade aan slachtoffers in het algemeen gewenst is, heeft de overheid daarin geen primaire taak. Dit geldt ook niet in de situatie van een faillissement. Dit type vordering brengt zekere procesrisico's met zich, die vooraf moeilijk zijn in te schatten. De verkenning biedt evenmin goed inzicht in de mogelijke omvang en de financiële impact. Ik zie op dit moment dan ook geen aanleiding om de zelfstandige vorderingen aan de GSR toe te voegen.

In plaats daarvan stel ik voor om eerst de ervaring en de behaalde (financiële) effecten van de reeds toegelaten cases te delen met curatoren en rechter-commissarissen en deze inzichten te gebruiken om de huidige beleidslijn gezamenlijk en schriftelijk uit te werken. Mijn doel van de beoogde samenwerking is om randvoorwaarden en toetsingscriteria te formuleren voor de toepassing van de GSR. Dit leidt tot meer duidelijkheid over de mogelijkheden van de regeling dan in de ongeschreven situatie het geval is. Tot slot ben ik van plan om bij de herziening van de GSR te onderzoeken of binnen het financieel kader ruimte is te bieden voor een beperkte experimenteerruimte. Dit faciliteert de ontwikkeling van evidence based beleid als met een pilot in een besloten setting mogelijke verbeteringen feitelijk aan de praktijk kunnen worden getoetst. Dit beantwoordt ook aan een bredere behoefte van Insolad, Jira en Recofa om ervaring op te kunnen doen met bijvoorbeeld flexibelere toepassing van toetsingscriteria.

## **6. Afsluiting**

In deze brief heb ik u geïnformeerd over de evaluatie en de behaalde, positieve resultaten met de GSR. Het is van maatschappelijk belang dat de GSR als bijzondere voorziening voor curatoren toegankelijk blijft. Het uitvoeringsbeleid met betrekking tot de mogelijkheid voor subsidiaire vorderingen zal ik in de regeling vastleggen. Bij de herziening van de GSR zal ik de samenhang tussen de tekst van de regeling en de toelichting verduidelijken. Ook zal ik de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van de regeling verder willen verbeteren binnen het financiële kader van de J&V-begroting. Ik zie welke verbeteringen in het aanvraagproces, het toetsingsproces en het toezicht gedurende de toepassing van de GSR wenselijk is. Ik neem daarbij de kritiek van curatoren op de beleefde administratieve lasten ter harte. Tot slot acht ik het wenselijk om de GSR periodiek te evalueren om de doelbereiking en de effectiviteit van de regeling te kunnen monitoren en zal ik de mogelijkheid van een experimenteerbepaling uitwerken. De regeling zal ik in samenspraak met



belanghebbende partijen verbeteren en in overeenstemming brengen met het rijkskader voor risicoregelingen. Ik ben voornemens om dit najaar een voorstel gereed te hebben voor de consultatie.

De Minister voor Rechtsbescherming,  
S. Dekker